

ZENON WIŚNIEWSKI
Toruń
ORCID: 0000-0003-3414-3678

Skrócony czas pracy jako element polityki rynku pracy w Niemczech

Wprowadzenie

Liczące 83,1 mln obywateli Niemcy są czwartą pod względem wielkości gospodarką na świecie (Statistisches Bundesamt 2018). W tym kraju dominują małe i średnie przedsiębiorstwa, w których pracuje 61% siły roboczej. Pomimo pandemii COVID-19 sytuacja na niemieckim rynku pracy, podobnie jak w Polsce, jest dobra i bezrobocie utrzymuje się na niskim poziomie. Jest to rezultatem między innymi polityki rynku pracy, która charakteryzuje się wysoką skutecznością dzięki reformie wprowadzonej w latach 2003-2005, nazywanej potocznie reformą Hartza (Moszyński, Wiśniewski 2020).

Jeśli chodzi o politykę rynku pracy w Niemczech, to przeszła ona znaczącą ewolucję i jej cele zmieniały się w zależności od sytuacji makroekonomicznej. W okresie „cudu gospodarczego” dominowała polityka rynku pracy o charakterze osłonowym, która była częścią koncepcji społecznej gospodarki rynkowej. Pod koniec lat 60. poprzedniego stulecia nastąpił zwrot w kierunku aktywnej polityki rynku pracy, co łączyło się ze spóźnioną i niepełną recepcją keynesizmu (*Arbeitsförderungsgesetz* 1969). Następnie próbowano dostosować tę politykę do zmian strukturalnych w przemyśle i wymogów otwartej gospodarki. Z punktu widzenia celów politycznych rynek pracy w Niemczech zbliżony był do modelu szwedzkiego. Natomiast w latach dziewięćdziesiątych – po zjednoczeniu Niemiec – wykorzystywano programy rynku pracy do przeciwdziałania wysokiemu bezrobociu w części wschodniej i zapewnienia szczodrych zasiłków bezrobotnym przez transfery finansowe w ramach systemu ubezpieczeń od bezrobocia.

Istotna zmiana nastąpiła w 2002 r., kiedy rząd powołał komisję Hartza, której zadaniem było przygotowanie projektu reform zgodnie z ideą państwa skłaniającego do pracy (*workfare state*) czy też państwa aktywizującego (*Aktivierungsstaat*).

Po dobrej reakcji niemieckiego rynku pracy na kryzys finansowy w latach 2008-2009 wysiłki skoncentrowano na rozbijaniu twardego jądra bezrobocia długookresowego i podejmowano działania legislacyjne, mające poprawić sytuację pracowników gorzej opłacanych, między innymi przez wprowadzenie ogólnokrajowej płacy minimalnej. Pandemia COVID-19 i nagły szok na rynku pracy doprowadziły do nowego etapu w polityce rynku pracy.

Podczas recesji, niezależnie od przyjętej koncepcji polityki rynku pracy, wykorzystywano zawsze skrócony czas pracy (*Kurzarbeit, short-term work*), jako instrument wspierający i stabilizujący zatrudnienie w gospodarce. Celem tego środka jest zapobieganie zwolnieniom pracowników w czasie kryzysu przez tymczasowe skrócenie czasu pracy w przedsiębiorstwach. Za czas nieprzepracowany pracownikom wypłacane są zasiłki rekompensujące straty w dochodach z tytułu pracy w zmniejszonej liczbie godzin i odprowadzane są od nich składki na ubezpieczenia społeczne (Konle-Seidel 2020). Zasiłki z tytułu skróconego czasu pracy (*Kurzarbeitergeld*) finansowane są w Niemczech przez Federalną Agencję Pracy ze środków na ubezpieczenia od bezrobocia, a pracodawcy pokrywają 80% kosztów ubezpieczeń społecznych za czas nieprzepracowany. Praca w skróconym czasie nie chroni na stałe miejsc pracy. Amortyzuje ona tylko tymczasowo oddziaływanie kryzysu (Walwei 2021).

W artykule podjęto próbę analizy skróconego czasu pracy w Niemczech w kontekście przemian polityki rynku pracy. Główna uwaga została skoncentrowana na zmianach regulacji i efektach stosowania tego instrumentu w czterech okresach: 1) w latach 70. i 80. poprzedniego stulecia, 2) po zjednoczeniu Niemiec, 3) podczas kryzysu finansowego 2008/2009 i 4) w czasie pandemii COVID-19.

W opracowaniu szukano odpowiedzi na następujące pytania badawcze:

- Jak ewoluowały regulacje dotyczące skróconego czasu pracy?
- Czy za pomocą skróconego czasu pracy można skutecznie przeciwdziałać zwolnieniom pracowników w czasach kryzysów?
- Jakie są efekty zatrudnieniowe stosowania skróconego czasu pracy?
- Czy łatwiej można osiągnąć optymalny rezultat wsparcia przy stałych czy tymczasowych regulacjach?
- Jak zapobiegać występowaniu jałowego biegu, czyli wspieraniu miejsc pracy, które zostają zlikwidowane po okresie wsparcia?

Sformułowano hipotezę, że skrócony czas pracy jest skutecznym instrumentem polityki rynku pracy, który szczególnie podczas pandemii COVID-19 przyczynił się do stabilizacji zatrudnienia i zapobiegł likwidacji wielu miejsc pracy.

W Polsce pojawiły się w ostatnim okresie monografie na temat niemieckiego rynku pracy i polityki państwa na tym rynku (Wiśniewski 2021; Moszyński,

Wiśniewski 2020; Moszyński 2016, Nadolska 2010), w których jednak nie jest analizowany skrócony czas pracy. W polskiej literaturze przedmiotu brakuje też opracowania na temat stosowania skróconego czasu pracy w krajach Unii Europejskiej, a jest to skuteczny instrument z długą tradycją. Podkreślić należy, że po kryzysie finansowym pozytywne doświadczenia związane ze skróconym czasem pracy za Odrą służyły za przykład krajom implementującym to rozwiązanie. Co więcej, w Polsce w czasach kryzysu nie stosuje się skróconego czasu pracy wspieranego finansowo przez publiczne służby zatrudnienia, co prowadzi często do kosztownych zwolnień grupowych. Po zakończeniu recesji zwolnieni pracownicy nierzadko wracają na swoje poprzednie stanowiska. W związku z tym doświadczenia niemieckie zasługują na uwagę, jeśli spojrzeć się na nie przez pryzmat toczącej u nas dyskusji nad koniecznością reformy polityki rynku pracy.

Realizacja postawionego zadania badawczego wymagała zastosowania wielu metod. Podczas przygotowywania warstwy teoretycznej opracowania wykorzystane zostały liczne monografie i artykuły naukowe zawarte w czasopiśmiennictwie niemieckim. Społeczno-ekonomiczny profil wykorzystywanych periodyków umożliwił śledzenie na bieżąco dyskursu naukowego toczącego się wokół implementacji skróconego czasu pracy. Cennych informacji doszukano się też w opracowaniach przygotowanych przez Komisję Europejską, *OECD*, *Eurofound*, Instytut Badania Rynku Pracy i Zawodów Federalnej Agencji Pracy (*IAB*) w Norymberdze oraz instytuty badań ekonomicznych: *DIW* w Berlinie i *ifo* w Monachium.

Analizując ewolucję skróconego czasu pracy w kontekście niemieckiej polityki rynku pracy posłużono się metodą historyczną. Jednym z jej elementów jest badanie genezy zjawisk społeczno-gospodarczych. Zastosowanie metody historycznej pozwoliło na uchwycenie kierunków ewolucji oraz formułowanie wniosków dotyczących zmiany paradygmatu niemieckiej polityki rynku pracy i skróconego czasu pracy. W badaniu uwzględniono różne perspektywy czasowe. Zauważyć należy, że metoda historyczna dopuszcza w procesie badawczym „stosowanie ujęć wycinkowych” (Chodubski 2004).

Charakterystyka skróconego czasu pracy

Skrócony czas pracy może być stosowany w trzech sytuacjach. Po pierwsze, w czasie wahań koniunkturalnych może on przejściowo stabilizować zatrudnienie i wspierać utrzymanie kapitału ludzkiego w organizacji. Po drugie, w przypadku relatywnie dłuższego, ale przejściowego spadku zapotrzebowania

na pracę środek ten pozwala ustabilizować zatrudnienie w organizacji w dłuższym okresie, co umożliwia po zakończeniu procesu restrukturyzacji zapewnienie załodze normalnego czasu pracy. Po trzecie, skrócony czas pracy może być wykorzystany do złagodzenia społecznych skutków masowych zwolnień. W związku z likwidacją zakładu implementacja tego instrumentu umożliwia przedłużenie procesu dostosowawczego zwalnianych pracowników. Dla tych osób skrócony czas pracy spełnia funkcję parasola ochronnego opóźniającego przejście do bezrobocia. Ze społecznej perspektywy można to rozwiązanie postrzegać jako absorbowanie szoku związanego z napięciami społecznymi.

Systemy skróconego czasu pracy odgrywają cenną rolę w ochronie zarówno pracowników, jak i przedsiębiorstw. Ratują miejsca pracy, chronią dochody pracowników, ograniczają wpływ kryzysów na nierówności społeczne i obniżają koszty rekrutacji nowych pracowników (Giupponi, Landais, Lapeyre 2022). Zasiłki z tytułu skróconego czasu pracy realizują cele polityki społecznej oraz zakładowej polityki personalnej. Obok swej tradycyjnej funkcji zabezpieczenia utraconej płacy, zapobiegając zwolnieniom w warunkach masowego bezrobocia, nabierają coraz większego znaczenia jako instrument polityki rynku pracy. Przez stabilizację zatrudnienia i zapewnienie dalszego istnienia zakładów dotkniętych brakiem zamówień, niezmnieszone zostają także rozmiary siły nabywczej gospodarstw domowych.

Praca w skróconym wymiarze czasu podczas kryzysu stwarza zachęty do nadmiernego zatrudnienia w firmach. Ma ona tę zaletę, że „przechowuje” w organizacji kapitał ludzki ze specyficzną wiedzą i zapobiega negatywnym konsekwencjom społecznym zwolnień. Przedsiębiorstwa nie muszą następnie rekrutować nowych pracowników w fazie ożywienia. Analizowany instrument jest zatem korzystny dla wszystkich zainteresowanych; im krócej trwa szok gospodarczy i im mniej zawiera czynników o charakterze strukturalnym, tym większe są korzyści płynące z jego wykorzystania.

Prezentowany model pracy ma także słabe strony. Gdy za kryzys odpowiadają czynniki strukturalne, to stosowanie tego instrumentu utrudnia proces restrukturyzacji (Gehrke, Hochmuth 2021). Sztuczne utrzymywanie miejsc pracy, które zostaną w przyszłości zlikwidowane, wpływa bowiem na hamowanie zmian w strukturze zatrudnienia. Przekształcenia strukturalne w gospodarce są wtedy spowalniane, występują zakłócenia w realokacji zasobów pracy i opóźnione wychodzenie nierentownych firm z rynku. Mogą przy tym wystąpić efekty jałowego biegu, gdy przedsiębiorstwa najpierw stosują pracę w skróconym wymiarze godzin, a następnie zwalniają wspieranych pracowników. Skrócony czas pracy nie jest w tym przypadku rozsądnym amortyzatorem

ekonomicznym, a raczej wsparciem płynności przedsiębiorstw i swego rodzaju zasiłkiem dla pracowników. Zatem im w większym stopniu pracodawcy muszą partycypować w kosztach skróconego czasu pracy, tym mniejsze prawdopodobieństwo wystąpienia jałowego biegu. W czasie pandemii priorytetem było jednak szybkie wdrożenie i szerokie wykorzystanie skróconego czasu pracy. Jeśli jednak z tego powodu pracodawcy uzyskali łatwiejsze warunki dostępu do środków finansowych, to można spodziewać się – co do zasady – większego efektu jałowego biegu, który ogranicza efektywność stosowania tego środka. Ponadto praktyka pokazuje, że łatwiejszy dostęp do skróconego wymiaru czasu pracy zwiększa ryzyko nadużyć przez podawanie nieprawdziwych informacji o nieprzepracowanych godzinach pracy.

Od ustawy potasowej do ustawy o promocji pracy

Zasiłek z tytułu skróconego czasu pracy od dawna stanowi integralną część niemieckiego ustawodawstwa socjalnego i ma swój początek w 1910 r., kiedy uchwalono tzw. ustawę potasową (*Kali-Gesetz*). Wprowadzono wówczas kwoty produkcyjne, co oznaczało konieczność likwidacji zakładów wydobywczych potasu i pracę w skróconym czasie w przemyśle nawozów sztucznych. Ta bardzo specyficzna regulacja została rozszerzona w 1924 r. do wersji przypominającej dzisiejsze świadczenie z tytułu skróconego czasu pracy.

Praca w skróconym wymiarze czasu może być wprowadzana w trzech formach:

- sezonowa praca w skróconym wymiarze,
- transferowana praca w skróconym czasie,
- praca w skróconym czasie ze względów koniunkturalnych.

Zasiłki z tytułu sezonowej pracy w skróconym czasie stosowane są w branżach, w których działalność uzależniona jest od pory roku. Stosowane są one w niewielu branżach (na przykład w budownictwie) i udzielane na krótki okres.

Zasiłki z tytułu transferowanej pracy w skróconym wymiarze towarzyszą koniecznym przedsięwzięciom restrukturyzacyjnym w przedsiębiorstwach, w których związane jest to z ograniczeniem czasu pracy.

Wymienione wyżej dwa zasiłki nie są przedmiotem rozważań w niniejszym opracowaniu. Opisywane regulacje dotyczą tylko zasiłków z tytułu pracy w skróconym wymiarze ze względów koniunkturalnych.

Zgodnie z ustawą o promocji pracy z 1969 r. zasiłek z tytułu pracy w skróconym wymiarze czasu wynosił 63% utraconej płacy netto, a w przypadku

posiadania na utrzymaniu dziecka w rozumieniu prawa podatkowego 68%. Świadczenia te mogły być przyznawane na 6 miesięcy. Z powodu nadzwyczajnie trudnej sytuacji na rynku pracy okres ich wypłacania mógł być przedłużony do 24 miesięcy.

Prawo do opisywanego zasiłku przysługiwało po spełnieniu określonych warunków przez zakład pracy, jak i pracownika. Jeśli chodzi o zakład pracy, to wprowadzenie skróconego czasu pracy uwarunkowane musiało być przyczynami ekonomicznymi, zmianą struktury organizacyjnej przedsiębiorstwa albo zdarzeniami, którym nie można było zapobiec. Wniosek o wprowadzenie skróconego czasu pracy składał pracodawca – za zgodą rady zakładowej – we właściwym urzędzie pracy. Podstawowym wymaganiem na uzyskanie zgody było objęcie redukcją czasu pracy o tymczasowym charakterze przynajmniej jednej trzeciej załogi. Redukcja musiała być wyższa niż 10% regularnego czasu pracy w przedsiębiorstwie. W ciągu pierwszych czterech tygodni obniżka czasu pracy w mniejszych rozmiarach nie była rekompensowana, gdyż zakładano, że można jej przeciwdziałać za pomocą posunięć wewnątrzzakładowych. W ustawie nie przewidywano górnej granicy skracania czasu pracy i również przejściowa całkowita przerwa w pracy zakładu upoważniała do wypłaty zasiłku. Świadczenie to przysługiwało tylko tym pracownikom, którzy kontynuowali pracę w zakładzie po rozpoczęciu skróconego czasu pracy. Jeżeli umowa o pracę została wypowiedziana w momencie skrócenia czasu pracy, pracownik mógł otrzymywać zasiłek do momentu znalezienia następcy pracy.

W latach 60. poprzedniego stulecia skrócony czas pracy był rzadko stosowany. Szerzej zaczęto wykorzystywać ten instrument dopiero od 1974 r. w czasie kryzysu naftowego. W szczytowym punkcie recesji w 1975 r. z tej formy wsparcia korzystało prawie milion pracowników w ponad 15 tys. przedsiębiorstwach. W latach 80., pomimo wzrostu bezrobocia, narzędzie to było rzadziej eksploatowane. W 1990 r. w części zachodniej Niemiec tylko 56 tys. osób pracowało w skróconym czasie. Pogorszenie się relacji zatrudnionych w skróconym czasie pracy do liczby bezrobotnych wiązało się z problemami finansowymi ubezpieczeń na wypadek bezrobocia.

Ocena pracy w skróconym czasie w latach 70. wypada pozytywnie. Podkreślano, że celowość stosowania tego instrumentu wzbudzała o wiele mniej wątpliwości w porównaniu z innymi wydatkami na publiczną interwencję na rynku pracy (Reyer i in. 1980). Zwrócono jednak uwagę na konieczność współdziałania pracodawców w finansowaniu tego instrumentu.

Skrócony czas pracy po zjednoczeniu

Po zjednoczeniu Niemiec szybkie przemiany ustrojowe miały katastrofalny wpływ na zatrudnienie we wschodniej części kraju. Liczba czynnych zawodowo w tej części Niemiec spadła z 9,7 mln osób w 1989 r. do 6,1 mln w 1993 r. Polityka rynku pracy stała się przed nowymi wyzwaniami. Oprócz tradycyjnej funkcji osłonowej przypisywać jej zaczęto rolę „mostu” prowadzącego do przyszłego zatrudnienia. Wychodzono z założenia, że likwidacja wielu miejsc pracy prowadzić będzie do zwolnień, a nowe stanowiska będą powstawały z opóźnieniem (Buttler 1992).

Wraz z wejściem w życie na terenie byłej NRD z dniem 1 lipca 1990 r. ustawy o promocji pracy zaistniała możliwość kompensacji utraty wynagrodzenia z tytułu skróconego czasu pracy po spełnieniu określonych ogólnych, zakładowych i osobistych warunków. Przyjęte regulacje dla części wschodniej Niemiec dopuszczały możliwość przyznania zasiłku w przypadku restrukturyzacji zakładu i zmian organizacyjnych związanych z unią walutową i społeczno-gospodarczą. Celem tego przedsięwzięcia było zmniejszenie bezrobocia w branżach i regionach szczególnie dotkniętych kryzysem strukturalnym. Funkcja ta w warunkach kryzysowych mogła być tylko częściowo spełniona, a podejmowane próby łączenia skróconego czasu pracy ze szkoleniami zawodowymi w celu zwiększenia prawdopodobieństwa zatrudnienia w przyszłości nie powiodły się.

W części wschodniej Niemiec ze skróconego czasu pracy skorzystało w 1991 r. 1,6 mln osób i czas ich aktywności wynosił przeciętnie 45% ustawowej normy (Bundesanstalt für Arbeit 1993). Oznaczało to bezrobocie ukryte w wysokości 900 tys. osób. W końcu 1991 r. liczba zatrudnionych w skróconym czasie pracy obniżyła się do 1 mln, gdyż zakończył się okres ochrony stosunku pracy dla wielu pracowników i doszło do zwolnień. W 1992 r. liczba pracujących w skróconym czasie pracy zmniejszyła się do 370 tys., a wśród nich było 100 tys. tzw. *Null-Kurzarbeiter*, co oznaczało pracę w wymiarze mniejszym niż 25% ustawowego czasu pracy, a bardzo często zero godzin.

Przyczyną wzrostu zatrudnienia w skróconym czasie pracy w badanym okresie był między innymi sposób obliczania zasiłku dla bezrobotnych. Przyjęcie jako podstawy wynagrodzenia z okresu poprzedniego przyczyniło się w 1991 r. do wzrostu zatrudnienia w skróconym czasie pracy, gdyż pozostawanie w stosunku pracy w zakładzie, który był objęty podwyżkami płac, stanowiło dla wielu pracowników podstawę do uzyskania wyższego zasiłku dla bezrobotnych w przyszłości.

Wprowadzając skrócony czas pracy myślano o „kupieniu czasu” w celu umożliwienia zatrudnienia w przyszłości. Okazało się jednak, że stosowanie tego instrumentu oznaczało stratę czasu i błędną alokację środków polityki rynku pracy (Boeri, Brücker 2011). Dlatego wprowadzono ograniczenia polegające na uniemożliwieniu korzystania z tego rozwiązania, jeśli nie było perspektywy przyszłego zatrudnienia i utratę zasiłku w przypadku odmowy wzięcia udziału w szkoleniu zawodowym.

Reformy Hartz

Funkcjonowanie niemieckich służb zatrudnienia zmieniły wprowadzone w 2003 r. reformy Hartz, które można określić mianem „rewolucji na raty”. Reformy te doprowadziły do zmiany modelu zarządzania publicznymi służbami zatrudnienia. Urzędy pracy zostały zrestrukturyzowane i przyjęły formę agencji pracy (*Arbeitsagentur*). Obniżono standardy zabezpieczenia bezrobotnych, ograniczając tzw. II filar świadczeń wypłacanych z systemu pomocy społecznej. Jednocześnie zreformowano instrumenty rynku pracy, rozwijając usługi pośrednictwa pracy oraz nowe formy zatrudnienia (np. *Mini-* i *Midijob*, praca czasowa, samozatrudnienie w gospodarstwach domowych). Reformy te, kontestowane przez związki zawodowe – zwłaszcza za zniesienie ochrony zawodu (*Zumutbarkeit*) – istotnie zwiększyły elastyczność niemieckiego rynku pracy, nie redukując nadal wysokiej ochrony przed ryzykiem socjalnym, uniemożliwiającym czy utrudniającym wykonywanie pracy zarobkowej. Jeśli chodzi o pracę w skróconym czasie, to nie wprowadzono istotnych zmian.

Federalny Urząd Pracy został przekształcony w Federalną Agencję Pracy, która jest dużą instytucją prawa publicznego, zatrudniającą około 100 tys. osób. Zarządza nią trzyosobowy zarząd wybierany na 5 lat. Centrala kieruje dziesięcioma dyrekcjami regionalnymi (*Regionaldirektionen*), które zarządzają lokalnymi agencjami pracy. Centralnym organem samorządnej Federalnej Agencji Pracy jest licząca 21 członków Rada Administracyjna, składająca się z przedstawicieli związków zawodowych, pracodawców oraz władz federalnych.

W ramach reform Hartz utworzono centra pracy (*Jobcenter*) zajmujące się osobami, które utraciły prawo do zasiłku dla bezrobotnych I (*Arbeitslosengeld I* – ALG I). Są one najczęściej zarządzane przez powiaty i odpowiadają za zapewnienie bezrobotnym środków utrzymania do życia. *Jobcenter* wypłacają bezrobotnym zasiłek II (*Arbeitslosengeld II* – ALG II), zwany potocznie *Hartz IV*, finansowany z budżetu federalnego. Świadczenie to przysługuje osobom niemogącym zapewnić sobie minimum socjalnego ze środków własnych, pra-

cy lub innych świadczeń ubezpieczeniowych lub socjalnych. Wybrany w 2021 r. rząd federalny wprowadził nowe świadczenie obywatelskie (*Bürgergeld*), które w 2023 r. zastąpiło zasiłek dla bezrobotnych II (ALG II). W wyniku tych zmian uproszczone zostały procedury i podniesiona została wysokość świadczenia do 502 euro dla osób samotnych lub samotnie wychowujących dzieci. Dla pełnoletnich partnerów wysokość zasiłków wynosi 451 euro.

Tabela 1
Kierunki reform Hartza

Kierunki działań	Instrumenty
Restrukturyzacja Federalnej Agencji Pracy	Zarządzanie przez cele Wprowadzenie modelu 4PM Przeniesienie obsługi długotrwale bezrobotnych do <i>Jobcenter</i>
Zwiększenie efektywności pośrednictwa pracy	Profilowanie bezrobotnych Usługi dla pracodawców Prywatyzacja pośrednictwa pracy <i>Casemanagement</i> dla długotrwale bezrobotnych
Podnoszenie poziomu aktywności i własnej odpowiedzialność	Zaostrzenie definicji odpowiedniej pracy Porozumienie między bezrobotnym a agencją pracy dotyczące przyjętego celu działań i instrumentów wsparcia Scalenie pomocy dla bezrobotnych ze wsparciem pomocy społecznej w zasiłek dla bezrobotnych II Skrócenie okresu pobierania zasiłku dla bezrobotnych I Wspieranie samozatrudnienia (<i>Ich-AG</i>)
Zwiększenie popytu na pracę przez deregulację rynku pracy	<i>Mini i Midijobs</i> Liberalizacja ochrony stosunku pracy Ułatwienie zatrudniania na czas określony Deregulacja pracy tymczasowej

Źródło: opracowanie własne.

Zgodnie z obowiązującymi regulacjami, każdy zdolny do pracy i potrzebujący pomocy ma prawo do dochodu obywatelskiego. Ma to miejsce na przykład wtedy, gdy jest się bezrobotnym lub zarabia tak mało, że nie jest się w stanie samodzielnie sfinansować swojego utrzymania. Osoby niezdolne do pracy, potrzebujące pomocy, mogą również otrzymać dochód obywatelski, jeśli mieszkają razem z osobami zdolnymi do pracy w tzw. wspólnocie potrzeb (*Bedarfsgemeinschaft*).

Publiczne służby zatrudnienia w Niemczech zarządzane są przez cele z wykorzystaniem controllingu i monitorowania. Zarządzanie oparte jest na stosunkowo małej liczbie celów operacyjnych, które zmieniają się w czasie i są

formułowane na szczeblu centralnym. Niewielka liczba celów jest powszechnie pozytywnie oceniana, gdyż w przypadku większej ich ilości mogłoby dojść do sprzeczności. Podejmuje się też próby obudowywania podstawowego miernika uzupełniającymi wskaźnikami obserwacyjnymi, co powoduje, że w praktyce system zarządzania jest bardziej kompleksowy i ustrukturyzowany, niż sugerowałyby to główne mierniki. Mierniki ocen powiązane są z systemem premiovania pracowników.

Praca w skróconym wymiarze w okresie kryzysu finansowego

Niemiecka gospodarka przeżyła w 2009 r. najgłębszą recesję w powojennej historii – realny produkt krajowy brutto obniżył się o ponad 4% względem roku poprzedniego. Skutki tego szoku dla otwartej i skoncentrowanej na eksporcie gospodarki były odczuwalne zarówno w sferze pieniężnej, jak i realnej, w tym również na rynku pracy. Jedną z metod absorpcji szoku koniunkturalnego było skracanie czasu pracy. Liczba nadgodzin na 1 pracownika spadła w 2008 r. o 3,6 godziny. Ze względu na globalny spadek popytu, światowy kryzys finansowy dotknął w Niemczech przede wszystkim branżę eksportowe. W związku z tym praca w skróconym czasie koncentrowała się głównie w tym sektorze.

Rząd federalny wprowadził nowe regulacje pod hasłem zasiłków z tytułu pracy w skróconym czasie plus. Można z nich było korzystać, jeśli redukcją czasu pracy objętych było więcej niż 10% zatrudnionych w przedsiębiorstwie. Przedłużony został okres pobierania zasiłku do 24 miesięcy dla osób, które zaczęły z niego korzystać w 2009 r. i do 18 miesięcy dla pracowników, którzy rozpoczęli udział w programie w 2010 r. Zasiłek z tytułu pracy w skróconym wymiarze czasu wynosił 60% utraconej płacy netto, a w przypadku posiadania na utrzymaniu dziecka w rozumieniu prawa podatkowego 67%.

Przedsiębiorstwa w szerokim zakresie sięgnęły po pracę skróconą. W 2009 r. liczba korzystających z tego instrumentu wynosiła 1,14 mln osób. Przy redukcji czasu pracy o 33% stanowiło to ekwiwalent około 360 tys. pełnoetatowych miejsc pracy. Ze skróconego czasu pracy korzystały przede wszystkim duże podmioty, gdyż co drugi beneficjent zatrudniał ponad 250 osób (Heckmann i in. 2009).

W latach 2008-2009 publiczne programy pracy skróconej odegrały ważną rolę w zapobieganiu bezrobociu (Arpaia i in. 2010; Lydon i in. 2019). Pomimo wysokiego bezrobocia i ujemnego wzrostu gospodarczego w RFN w 2009 r., w następnym roku ten niekorzystny trend został już skorygowany. Analizy ewaluacyjne pracy w skróconym czasie w krajach *OECD* – przeprowadzone

przy użyciu modeli ekonometrycznych – wykazały, że miała ona największy pozytywny efekt na utrzymanie miejsc pracy w Niemczech i Japonii – odpowiednio 235 tys. i 415 tys. zatrudnionych, co odpowiada 0,8% i 0,9% wielkości zatrudnienia (Hijzen, Venn 2011). Pozytywny efekt dotyczył jednak zatrudnionych na czas nieokreślony.

Wpływ pandemii na gospodarkę i rynek pracy

Koronawirus spowodował w 2020 r. w Niemczech spadek PKB o 5,3%. Po 14 latach stałego wzrostu, poziom zatrudnienia po raz pierwszy obniżył się. Według danych Federalnego Urzędu Statystycznego liczba pracujących i samozatrudnionych w 2020 r. spadła o 1,1% i wynosiła średniorocznie 44,8 mln osób (Statistisches Bundesamt 2022). Liczba bezrobotnych wzrosła przeciętnie o 429 tys. osób, a stopa rejestrowanego bezrobocia osiągnęła poziom 5,9%, co oznaczało wzrost o 0,9 punktu procentowego. Liczba bezrobotnych wyniosła 2,695 mln, podczas gdy w 2019 r. zarejestrowanych było 2,266 mln osób.

W porównaniu z niektórymi innymi krajami europejskimi gospodarka niemiecka radziła sobie stosunkowo dobrze, częściowo dzięki prężnej bazie produkcyjnej. Największy spadek zatrudnienia miał miejsce w usługach. Usługodawcy przemysłowi musieli zredukować zatrudnienie o 2,5%, a handel, transport i hotelarstwo po 2%. W przemyśle zatrudnienie spadło o 2,3%. Nowe miejsca pracy powstały tylko w budownictwie (wzrost o 0,7%), służbie publicznej, edukacji i opiece zdrowotnej.

W 2020 r. eksport Niemiec zmalał o 9,3% i towarzyszył mu spadek importu o 7,1%. Był to pierwszy spadek eksportu od 2013 r. i najostrejszy od 2009 r., kiedy to po globalnym kryzysie wyniósł aż 18,4%. W czasie pandemii nastąpił spadek prywatnych wydatków konsumpcyjnych o 6,2%, który został po części uzupełniony wzrostem wydatków konsumpcyjnych państwa o 3,4%.

W czasie pandemii sektor produkcyjny częściowo zrekomensował załamanie w sektorze usług, a przemysł silnie odbił się po okresie restrykcji podjętych w marcu i kwietniu podczas pierwszej fali pandemii. Ograniczenia związane z pandemią nie pozostały jednak bez wpływu na niemal wszystkie obszary gospodarki. Kryzys był dotkliwy, ale gospodarka Niemiec wypada korzystnie w porównaniu z Francją, Włochami i Hiszpanią. Produkcja została w dużej mierze wyłączona z ostatniego *lockdownu*, który wprowadzono w Niemczech w listopadzie i przedłużono do końca stycznia 2021 r. Restrykcje, których celem było ograniczenie infekcji, koncentrowały się przede wszystkim na sektorze usług i ograniczaniu kontaktów międzyludzkich.

W porównaniu z kryzysem finansowym z 2008 r. recesja wywołana koronawirusem wykazywała istotne różnice. Kryzys finansowy miał przebieg obrazowany przez literę V z szybszą fazą ożywienia i następującym po niej boemie. Objął on eksportowe gałęzie przemysłu przetwórczego i miał mniejszy wpływ na przemiany strukturalne w gospodarce. W przypadku obecnego kryzysu trzeba liczyć się z dłuższym okresem ożywienia po *lockdownach*, szersze i mocniejsze uderzenie w wybrane branże i transformację po kryzysie cechującą się digitalizacją gospodarki (Ifo Institut 2020).

Pandemia oddziaływała na rynek pracy nierównomiernie pod względem przekroju grup społecznych, wpływając silniej na te w szczególnej sytuacji – osoby zatrudnione na niskopłatnych stanowiskach, z umowami na czas określony, pracujące dla agencji pracy tymczasowej czy samozatrudnione (Adams-Prassl i in. 2020; Fana i in. 2020). Na przykład COVID-19 wpłynął o wiele silniej na położenie młodzieży na rynku pracy, niż osób powyżej 25. roku życia. W pierwszym roku pandemii stopa bezrobocia rejestrowanego ogółem wzrosła z 5% do 5,9%, a młodzieży w wieku 15-24 lata z 4,4% do 5,6%. W skali światowej młodzież w wieku 15-24 lata była trzy razy częściej bezrobotna w porównaniu z osobami powyżej 25. roku życia (ILO 2020). Co więcej, należy pokreślić, że w czasie kryzysu gospodarczo-finansowego z 2009 r. stopa bezrobocia młodzieży wzrosła tylko nieznacznie: z 10,6% do 11,2% dla osób w wieku 15-24 lata i z 8,4% do 9,3% dla młodzieży w przedziale wieku 25-29 lat (Dohmen i in. 2020).

Pogłębiona analiza pokazuje, że wzrost bezrobocia dotyczył wyłącznie młodych mężczyzn, a stopa bezrobocia młodych kobiet wzrosła tylko minimalnie. Stopa bezrobocia wzrosła szczególnie w przypadku wykwalifikowanych mężczyzn (z 8,5% do 10,7%) i trochę mniej wśród niewykwalifikowanych młodych osób (z 13,8% do 14,6%). Natomiast dla mężczyzn w przedziale wieku 25-29 lat, wzrost ten wyniósł aż 3 punkty procentowe. Kobiety w wieku 25-29 lat nie zostały natomiast objęte wzrostem bezrobocia. Sytuacja młodych kobiet na rynku pracy była mniej zależna od przebiegu cyklu koniunkturalnego.

Młodzi ludzie, którzy utracili pracę z powodu *lockdownu* w pierwszej fazie pandemii i nie znaleźli jej w letnich miesiącach 2020 r., to najczęściej osoby o niskich kwalifikacjach. W czasie kryzysu, wraz z przedłużającym się bezrobociem tej grupy, maleją szanse na jej reintegrację z rynkiem pracy. Dlatego rośnie znaczenie instrumentów szkolenia i doskonalenia zawodowego, aby umożliwić bezrobotnym młodym ludziom w przyszłości zatrudnienie i osiągnięcie dochodu z pracy. Można bowiem oczekiwać, że po pandemii zmieni się struktura gospodarki i wzrośnie zapotrzebowanie na wykwalifikowaną siłę roboczą.

Rząd federalny przyjął 3 czerwca 2020 r. rozbudowany pakiet koniunkturalny o wartości 130 mld euro, mający na celu wzmocnienie koniunktury, utrzymanie miejsc pracy i przedsiębiorstw, stymulowanie inwestycji oraz pomoc dla władz niższego szczebla. Reakcję polityki gospodarczej należy uznać za szybką i zdecydowaną, a lokować ją należy w nurcie propozycji keynesowskich.

Pandemia a skrócony czas pracy

W czasie pandemii nie było czasu na głębsze przemyślenia i aby przeciwdziałać bezrobociu już w marcu 2020 r. w szerokim zakresie sięgnięto po sprawdzone narzędzia, jak praca w skróconym czasie i konta czasowe (Schulten, Müller 2020).

Wraz z wprowadzeniem pakietu I ochrony socjalnej zdecydowano się na wiele tymczasowych zmian w obowiązujących regulacjach. Zostały one przyjęte ustawą o czasowej kryzysowej poprawie regulacji świadczeń z tytułu skróconego czasu pracy (*Gesetz zur befristeten krisenbedingten Verbesserung der Regelungen für das Kurzarbeitergeld* 2020) z 13 marca 2020 r. Pakietem II ochrony socjalnej z 14 maja 2020 r. przesądzono o dalszych zmianach, takich jak podwyższenie świadczeń z tytułu skróconego wymiaru czasu pracy.

Nowe regulacje wprowadziły następujące rozwiązania (Bundesagentur für Arbeit 2020):

- 1) okres pobierania zasiłku z tytułu skróconego czasu pracy określony został na 12 miesięcy;
- 2) wysokość świadczenia ustalona została na poziomie 60% lub 67% (z dzieckiem) zryczałtowanej utraty zarobków netto, a od siódmego miesiąca w wysokości 80% lub 87% (z dzieckiem) – do tej pory przez cały okres obowiązywał wskaźnik 60% lub 67%;
- 3) prawo do świadczeń z tytułu skróconego czasu pracy przysługiwało pracownikom przedsiębiorstw, w których co najmniej 10% załogi utraciło część wynagrodzenia – do tego momentu musiało to dotyczyć jednej trzeciej pracowników;
- 4) przy wypłacaniu dodatku z tytułu skróconego wymiaru czasu pracy nie tworzono ujemnych kont czasu pracy w przedsiębiorstwach, w których są porozumienia o ich stosowaniu – dotychczas w pierwszej kolejności trzeba było wykorzystać swobodę w rozliczaniu czasu pracy;
- 5) zapewniono pracodawcom pełny zwrot składek na ubezpieczenia społeczne przez Federalną Agencję Pracy – dotychczas rekompensowano tylko 50%.

Tabela 2

Struktura programów skróconego czasu pracy w wybranych krajach europejskich

Kraj	Nazwa programu	Wysokość zasiłku w % płacy netto	Wysokość zasiłku w % płacy brutto	Okres pobierania zasiłku w miesiącach	Źródło finansowania
Francja	<i>Chomage Partel</i>	84 do 4,5-krotności płacy minimalnej 100% przy płacy minimalnej	70	6+6*	Subwencja do ubezpieczeń od bezrobocia
Niemcy	<i>Kurzarbeit</i>	60-67, od 7 miesiąca 80		12	Ubezpieczenie od bezrobocia
Austria	<i>Corona Kurzarbeit</i>	80-90		3+3*	Subwencja do ubezpieczeń od bezrobocia
Hiszpania	<i>ERTE</i>	70 obniżka do 50 po 6 miesiącach		24	Ubezpieczenie od bezrobocia
Niderlandy	<i>NOW</i>		100	3	Subwencja
Włochy	<i>CIG</i>		80	12+12*	Fundusz gwarantowanych płac
Wielka Brytania	<i>Corona Job Retention Scheme</i>		80 maksymalnie 2500 £	3+1*	Podatki
Dania	<i>Salary Compensation Scheme</i>		100	3	Podatki – 75% Pracodawcy – 25%
Belgia	<i>Chomage Temporaire</i>		70 + 150 €, maksymalnie 2750 €	12	Fundusz pomocowy ubezpieczeń

*Przedłużenie okresu pobierania zasiłku następuje w drodze zarządzenia.

Źródło: opracowanie własne.

Od 1 lipca 2022 r. rząd federalny zmodyfikował specjalne regulacje dotyczące zasiłków z tytułu pracy skróconej (Bundesagentur für Arbeit 2022a). Od tego momentu pracownicy otrzymują 60% utraconych zarobków netto (pracownicy z dziećmi 67%) jako świadczenie z tytułu skróconego czasu pracy. Zasadniczo świadczenia z tytułu skróconego czasu pracy można pobierać przez okres do 12 miesięcy. Dodatkowe zarobki z nowej minipracy od momentu rozpoczęcia pracy w niepełnym wymiarze czasu pracy zostają odliczone

od zasiłku z tytułu skróconego czasu pracy. Pracownikom tymczasowym nie przysługuje dodatek z tytułu skróconego czasu pracy. W końcu 2022 r. podjęto decyzję o przedłużeniu specjalnej regulacji do końca czerwca 2023 r. (Bundesagentur für Arbeit 2022b).

Zasiłek z tytułu skróconego czasu pracy w Niemczech jest relatywnie niski. W wielu krajach Unii Europejskiej zasiłek ten kształtuje się na poziomie od 80% do 100% wynagrodzenia (Huemer, Kogler, Mahringer 2021). Na przykład w czterech krajach, to jest Irlandii, Danii, Niderlandach i Norwegii, zasiłek pokrywa do 100% utraconych zarobków. W Szwecji rekompensata stanowi od 92,5% do 96% wynagrodzenia. W Austrii, Wielkiej Brytanii, Włoszech i Szwajcarii zasiłek wynosi 80%. W Hiszpanii, Belgii i Francji rekompensuje się 70% utraconych zarobków. W zależności od kraju wysokość zasiłku określana jest w odniesieniu do wynagrodzenia netto lub brutto. W niektórych krajach, w których jest rekompensowane jest wynagrodzenie brutto, płatność netto może być jeszcze wyższa. Tak jest na przykład we Francji, gdzie dzięki zwolnieniu podatkowemu zasiłek w wysokości 70% wynagrodzenia brutto odpowiada wynagrodzeniu netto w wysokości 84%.

W niektórych branżach, dzięki układom zbiorowym wynegocjowanym przez związki zawodowe i konfederacje pracodawców, utrata dochodów wynikająca z skróconego czasu pracy jest częściowo rekompensowana przez branżowe układy zbiorowe, które podwyższają ustawowy zasiłek do poziomu od 75% do 100% wynagrodzenia netto (Schulten, Müller 2020). Przykładowymi branżami, które w kontekście kryzysu COVID-19 wynegocjowały lepsze warunki są: branża filmowa (100% wynagrodzenia netto), obróbka metali (80-97%), chemikalia (90%), warsztaty samochodowe (90%), przemysłowa gastronomia (90%), usługi tekstylne (80%) oraz przemysł drzewny i tworzyw sztucznych (75%). Pomimo tego, że coraz więcej branż zawiera układy zbiorowe zwiększające zasiłki z tytułu skróconego czasu pracy, trzeba jednak pamiętać, że wielu pracowników nie jest objętych tymi regulacjami. Zwłaszcza w klasycznych sektorach o niskich płacach w układach zbiorowych często nie ma uzgodnionych dotacji uzupełniających ustawowy zasiłek z tytułu skróconego czasu pracy. Ponadto w sektorach o niskich płacach zasięg rokowań zbiorowych nie jest zazwyczaj szeroki, a szczególnie pracownicy o niskich dochodach mają największe problemy bytowe z powodu utraty dochodu netto w wysokości 40%.

Skala wykorzystania pracy w skróconym czasie w Niemczech okazała się bezprecedensowa. W kwietniu 2020 r. liczba pracujących w skróconym wymiarze czasu osiągnęła niespotykaną wielkość, a mianowicie 6 mln osób. Szacuje się, że co piąty zatrudniony z ubezpieczeniem społecznym korzystał z tego świadczenia (Fitzenberger, Kagerl, Schierholz, Stegmaier 2021). Skrócony czas

pracy stanowił aż 38% nominalnego czasu pracy. Oznacza to, że gdyby nie zastosowano tego instrumentu, to bezrobocie byłoby wyższe o 1,1 mln osób. W drugim roku pandemii liczba uczestników pracy skróconej zaczęła maleć. W kwietniu 2021 r. z zasiłku korzystało 2,6 mln osób, a w tym samym miesiącu w 2022 r. tylko 452,9 tys. pracowników. W listopadzie 2022 r. liczba ta spadła już do 186,7 tys. osób (Budesagentur für Arbeit 2023).

Federalna Agencja Pracy wydała na zasiłki z tytułu skróconego czasu pracy w okresie pandemii aż 46 miliardów euro, co spowodowało deficyt w jej budżecie. Jednak – jak poinformował przewodniczący zarządu Federalnej Agencji Pracy w Norymberdze – bezrobocie spowodowane brakiem stosowania tego instrumentu byłoby trzy razy droższe (BA-Chef Scheele 2022). Ekonomiści Międzynarodowego Funduszu Walutowego oszacowali natomiast, że bez programu skróconego czasu pracy stopa bezrobocia, kształtująca się w drugim kwartale 2020 r. na poziomie 6,2%, byłaby wyższa o 2,9 punktu procentowego (Aiyar, Dao 2021). Te dane nie ilustrują jednak różnicowania między krajami związkowymi. Bezrobocie byłoby na przykład prawie o 4 punkty procentowe wyższe w Hamburgu, a tylko o około 2 punkty procentowe w Saksonii-Anhalcie. Innymi słowy, program pracy skróconej w czasie pandemii w Niemczech był bardzo skuteczny w ograniczaniu rozmiarów bezrobocia koniunkturalnego.

Zakończenie

Praca w skróconym czasie podczas kryzysu finansowego w latach 2008/2009 była stosowana aż w 33 krajach *OECD*. Sprawdziła się ona szczególnie w Niemczech, gdzie posiada długą historię (Crimmann, Wießner, Bellmann 2010). W czasie pandemii, pomimo znacznych różnic w strukturze instytucjonalnej i regulacji dotyczących pracy w skróconym wymiarze czasu, był on częściej wykorzystywany niż w czasie światowego kryzysu finansowego (*OECD* 2020). Jak podaje *OECD*, we Francji, Niemczech, Włoszech i Hiszpanii, w szczytowym okresie COVID-19 liczba udzielonych zasiłków była średnio dziewięciokrotnie wyższa niż podczas kryzysu finansowego (*OECD* 2022). Różnica jest szczególnie uderzająca w przypadku Hiszpanii i Francji, gdzie skrócony czas pracy podczas poprzedniego kryzysu odgrywał niewielką rolę. Należy podkreślić, że od listopada 2021 r. zapotrzebowanie na ten instrument było tylko nieco wyższe niż na początku kryzysu. Świadczy to o coraz bardziej ukierunkowanym charakterze pracy w skróconym czasie.

Zaprezentowane analizy prowadzą do pozytywnej weryfikacji hipotezy, że w Niemczech skrócony czas pracy jest skutecznym instrumentem polityki ryn-

ku pracy, który szczególnie podczas pandemii COVID-19 przyczynił się do stabilizacji zatrudnienia i zapobiegł likwidacji wielu miejsc pracy.

Z przeprowadzonych rozważań można wyprowadzić następujące wnioski:

1. Alternatywne podejście do stabilizacji zatrudnienia w czasie kryzysów polegające na subwencjonowaniu płac, stosowane w Stanach Zjednoczonych Ameryki Północnej i Australii, jest mniej dokładnie zorientowane na cel i powiązane z dużym efektem biegu jałowego. Zatem nie może ono być lepszą alternatywą w stosunku do pracy w skróconym czasie.
2. Odpowiedź na pytanie, czy łatwiej można osiągnąć optymalny poziom wsparcia przy stałych czy tymczasowych rozwiązaniach można uzyskać posługując się międzynarodową analizę porównawczą. Kilka krajów, w których nie istniały wcześniej programy skróconego czasu pracy, było w stanie zapewnić wsparcie dużej liczbie firm przez wprowadzenie tymczasowych regulacji i szybkie stopniowe wycofywanie wsparcia (OECD 2022). Chociaż stałe programy mogą mieć bardziej rozbudowaną konstrukcję, która pomaga w dostosowaniu poziomu wsparcia udzielanego w różnych momentach, to jednak w tym przypadku może istnieć większe ryzyko, że instrument ten będzie wykorzystany do wspierania firm borykających się z trudnościami strukturalnymi. Wybór między tymczasowym a stałym rozwiązaniem nie jest łatwy i powinien być dokonany z uwzględnieniem kontekstu instytucjonalnego.
3. W czasie pandemii jedną z mocnych stron zasiłku z tytułu pracy w skróconym czasie w Niemczech była jego szybka dostępność. Z drugiej strony, z powodu ustanawiania regulacji *ad hoc* pojawiały się niejasności i konieczność dostosowania tej formy pomocy do warunków pandemii (Weber, Yasemin 2022). To przemawia za tym, by uzgadniać zasady stosowania skróconego czasu pracy z wyprzedzeniem. Chodzi o to, aby w nieuzasadnionych przypadkach ograniczyć masowe korzystanie z tego instrumentu.
4. W procesie implementacji skróconego czasu pracy należy się zastanowić nad rozwiązaniami zmierzającymi do zminimalizowania efektu jałowego biegu i jednocześnie ograniczania nadmiernych zwolnień podczas recesji. Zastosowanie wymogów kwalifikowalności do programu – takich jak konieczność udowodnienia potrzeby ekonomicznej lub uprzedniej umowy między partnerami społecznymi – oraz wprowadzenie udziału finansowego przedsiębiorstw w kosztach zasiłków z tytułu utraconego czasu pracy może doprowadzić do osiągnięcia tego celu. Także implementacja wymogów warunkowości – dotyczących poszukiwania pracy

i szkolenia pracowników podczas uczestnictwa w programie – może poprawić efekty stosowania skróconego czasu pracy. Dlatego też zasady uczestnictwa w programie powinny się zmieniać w trakcie cyklu koniunkturalnego, aby sprzyjać absorpcji, gdy stan gospodarki szybko się pogarsza oraz zachęcać firmy i pracowników do rezygnacji ze skróconego czasu pracy w fazie ożywienia.

5. Znaczenie skróconego czasu pracy w polityce rozwojowej i strukturalnej w Niemczech należy ocenić jako mało skuteczne. Uwolniony czas pracy jest bowiem niechętnie wykorzystywany przez pracowników na podnoszenie kwalifikacji zawodowych, a zatem traci się dobrą okazję na ich dostosowanie do potrzeb wywołanych cyfrowymi i ekologicznymi zmianami strukturalnymi w gospodarce (Pusch, Seifert 2021). Niektórym krajom, zwłaszcza Francji i Hiszpanii, udało się w większym stopniu niż Niemcom połączyć skrócony czas pracy ze szkoleniami pracowników (Fitzenberger, Walwei 2023).
6. Jest wiele dróg prowadzących do stabilizacji zatrudnienia w czasach kryzysu. Dlatego nie ma jednego kraju modelowego, którego rozwiązania można zalecać jako receptę na sukces. Przeciwdziałanie bezrobociu w Polsce dokonuje się w zupełnie innych warunkach instytucjonalnych niż w Niemczech. Tym niemniej biorąc pod uwagę pozytywne doświadczenia wynikające ze stosowania skróconego czasu w Niemczech i w innych krajach Unii Europejskiej należałoby w przygotowywanych reformach polityki rynku pracy uwzględnić wykorzystanie tego instrumentu w Polsce.

Bibliografia

- Adams-Prassl A., Boneva T., Golin M., Rauh C. (2020), *Inequality in the Impact of the Coronavirus Shock: Evidence from Real Time Surveys*. "Journal of Public Economics" 189, <https://doi.org/10.1016/j.jpubeco.2020.104245> 9 (dostęp 15.11.2022).
- Albertini J., Fairise X., Poirier A., Terriau A. (2022), *Short-time work policies during the COVID-19 pandemic*. TEPP Working Paper 13.
- Aiyar S., Dao M. (2021), *The Effectiveness of Job-Retention Schemes: COVID-19 Evidence From the German States*. IMF Working Papers, 242, A001.
- Arbeitsagentur (2022), <https://www.arbeitsagentur.de/finanzielle-hilfen/kurzarbeitergeld-arbeitnehmer> <https://sachsen.dgb.de> (dostęp: 11.09.2022).
- Arbeitsförderungsgesetz* (AFG 1969), Bundesgesetzblatt cz.I.
- Arpai, A., Curci N., Meyermans E., Peschner J., Pierini F. (2010), *Short Time Working Arrangements as Response to Cyclical Fluctuations*. Occasional Papers 64, Luxemburg: Publications Office of the European Union.
- BA-Chef Scheele (2022), *Corona-Kurzarbeit kostet wohl 46 Mrd. Euro*. <https://www.zdf.de/nachrichten/wirtschaft/corona-kurzarbeit-kosten-scheele-100.html> (dostęp: 15.03.2022).

- Boeri T., Brücker H. (2011), *Short-time work benefits revisited: some lessons from the Great Recession*. „Economic Policy” No. 26, s. 697–765.
- Bundesagentur für Arbeit (2020), *Kurzarbeitergeld*. Nürnberg.
- Bundesagentur für Arbeit (2022a), *Sonderregelungen zum Kurzarbeitergeld teilweise bis Ende September verlängert*. <https://www.arbeitsagentur.de/presse/spr-2022-32-sonderregelung-kug-bis-september-2022> (dostęp: 19.05.2023).
- Bundesagentur für Arbeit (2022b), *Sonderregelungen zum Kurzarbeitergeld bis Ende Juni 2023 verlängert*. <https://www.arbeitsagentur.de/vor-ort/offenbach/presse/2022-84-sonderregelungen-zum-kurzarbeitergeld-bis-ende-juni-2023-verlangert> (dostęp: 20.05.2023).
- Bundesagentur für Arbeit (2023), *Kurzarbeitergeld*. <https://statistik.arbeitsagentur.de/DE/Navigation/Statistiken/Fachstatistiken/Leistungen-SGBIII/Kurzarbeitergeld/Kurzarbeitergeld-Nav.html> (dostęp: 15.03.2023).
- Bundesanstalt für Arbeit (1993), *Arbeitsmarkt 1992*. Nürnberg.
- Buttler, F. (1992), *Wie weit reicht die Brückenfunktion der Arbeitsmarktpolitik in Ostdeutschland?*. „WSI-Mitteilungen“ nr 11/12, s. 721-728.
- Chodubski A. (2004), *Wstęp do badań politologicznych*. Gdańsk: Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego.
- Crimmann A., Wießner F., Bellmann L. (2010), *The Germany Work-Sharing Scheme: An Instrument for the Crisis*. Conditions of Work and Employment Working Paper Series No. 25, Geneva: International Labour Office.
- Dohmen D. i in. (2020), *Jugendarbeitslosigkeit in Deutschland in der Krisenzeiten*. „FIBS Forum“ nr 75.
- Eurofound (2021), *COVID-19: Implications for employment and working life*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- Fana M., Torrejón Pérez S., Fernandez-Macias E. (2020), *Employment Impact of Covid-19 Crisis: From Short Term Effects to Long Terms Prospects*. „Journal of Industrial and Business Economics” 47, s. 391-410.
- Fitzenberger B., Kagerl Ch., Schierholz M., Stegmaier J. (2021), *Zeitnahe Daten in der Corona-Krise: Von der schwierigen Vermessung der Kurzarbeit*, Nürnberg: IAB-Kurzbericht nr 24.
- Fitzenberger B., Walwei U. (2023), *Kurzarbeitergeld in der Covid-19-Pandemie: Lessons learned*. Nürnberg: IAB-Forschungsbericht nr 5.
- Gesetz zur befristeten krisenbedingten Verbesserung der Regelungen für das Kurzarbeitergeld* (2020). Bundesgesetzblatt cz. I, nr 12.
- Giupponi G., Landais, C. (2020). *Building effective short-time work schemes for the COVID-Crisis*. <https://voxeu.org/print/65288> (dostęp: 15.08.2022).
- Giupponi G., Landais C., Lapeyre A. (2022), *Should We Insure Workers or Jobs During Recessions?* „Journal of Economic Perspectives” nr 36(2), s. 29-54.
- Heckmann M., Kettner A., Pausch S., Szameitat J., Vogler-Ludwig K. (2009). *Wie Betriebe in der Krise Beschäftigung stützen*. Nürnberg: IAB-Forschungsbericht nr 9.
- Herzog-Stein A., Nüß P., Peede L., Stein U. (2021), *Germany's Labour Market in Coronavirus Distress – New Challenges to Safeguarding Employment*. Essen: GLO Discussion Paper, nr 840, Global Labor Organization (GLO).
- Hijzen, A., Venn, D. (2011), *The Role of Short-Time Work during the 2008-09 Recession*. Paris: OECD Social, Employment and Migration Working Papers, nr 115, Paris, OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/5kgkd0bbwvxp-en> (dostęp: 10.02.2022).
- Huemer U., Kogler M., Mahringer H. (2021), *Kurzarbeit als Kriseninstrument in der COVID-19-Pandemie. Kurzexpertise zum Vergleich der Modelle ausgewählter europäischer Länder*. Wien: Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung.

- Ifo Institut (2020), *Sonderfragen im 2. Quartal 2020: Homeoffice und Digitalisierung unter Corona*. <https://www.ifo.de/personalleiterbefragung/202008-q2> (dostęp: 20.02.2021).
- International Labour Organization (ILO 2020). *Verhinderung des Ausschlusses vom Arbeitsmarkt: Bewältigung der COVID-19-Jugendarbeitskrise*. https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/publiced_emp/documents/publication/wcms_746031.pdf.
- Konle-Seidel, R. (2020), *Kurzarbeit in Europa: Die Rettung in der aktuellen Corona-Krise?*. Nürnberg: IAB-Forschungsbericht, nr 4.
- Moszyński M. (2016), *Niemiecki model Społecznej Gospodarki Rynkowej – perspektywa rynku pracy*. Toruń: Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Mikołaja Kopernika.
- Moszyński M., Wiśniewski Z. (2020), *Polityka rynku pracy w Społecznej Gospodarcie Rynkowej Niemiec*. Toruń: Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Mikołaja Kopernika.
- Möller J., Walwei U. (2017), *Arbeitsmarkt kompakt. Analysen, Daten, Fakten*. Bielefeld: Bertelsmann.
- Nadolska J. (2010), *Rynek pracy w procesie przekształceń państwa socjalnego we współczesnych Niemczech*. Warszawa: Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR.
- OECD (2020), *Job retention schemes during the COVID-19 lockdown and beyond. OECD Policy Responses to Coronavirus (COVID-19)*. Paris.
- OECD (2022), *Riding the waves: Adjusting job retention schemes through the COVID-19 crisis. OECD Policy Responses to Coronavirus (COVID-19)*. Paris.
- Pusch T., Seifert H. (2021), *Kombination von Kurzarbeit und Qualifizierung – ein gutes Konzept mit mäßigem Erfolg*. „Wirtschaftsdienst“ nr 8, s. 660-662.
- Reyer L., Bach H.-U., Koller H., Teriet B. (1979), *Arbeitszeit und Arbeitsmarkt. Volumenberechnung, Auslastungsgrad und Entlastungswirkungen*. „Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung“ nr 3, s. 381-396.
- Schulzen, T., Müller, T. (2020), *Kurzarbeitergeld in der Corona-Krise. Aktuelle Regelungen in Deutschland und Europa*. „WSI Policy Brief“, nr 38. https://www.boeckler.de/pdf/p_wsi_pb_38_2020.pdf (dostęp: 12.10.2022).
- Statistisches Bundesamt (2018), <https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/> (dostęp: 9.12.2019).
- Statistisches Bundesamt (2022), <https://www.destatis.de/DE/Themen/Arbeit/Arbeitsmarkt/Erwerbstaetigkeit/inhalt.html> (dostęp: 19.05.2023).
- Walwei U. (2021), *Auswirkungen der Coronakrise auf den Arbeitsmarkt: Kann Kurzarbeit auf Dauer Arbeitsplätze retten?* „ifo Schnelldienst“ nr 74(3), s. 11-15.
- Weber E., Yasemin Y. (2022). *Ausgestaltung von Kurzarbeit bei massenhafter Nutzung*. Nürnberg: IAB-Forschungsbericht nr 10.
- Wiśniewski Z. (1994), *Polityka zatrudnienia i rynku pracy w Republice Federalnej Niemiec*. Toruń: Uniwersytet Mikołaja Kopernika.
- Wiśniewski Z. (2021), *Młodość na niemieckim rynku pracy. Kształcenie, przechodzenie do pracy, aktywizacja zawodowa*. Toruń: Wydawnictwo Adam Marszałek.

Prof. dr hab. Zenon Wiśniewski, Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu, Wydział Nauk Ekonomicznych i Zarządzania (zenwis@umk.pl)

Słowa kluczowe: skrócony czas pracy, gospodarka Niemiec, pandemia COVID-19, bezrobocie, polityka rynku pracy

Keywords: short-term work, Germany's economy, COVID-19 pandemic, unemployment, labour market policy

ABSTRACT

Short-time work schemes are government initiatives that allow businesses experiencing financial difficulties to temporarily reduce the hours worked while providing their employees with income benefits from the state for the hours not worked. This enables management to swiftly adjust labour inputs and costs to shifting business conditions. The aim of the study is to analyze significant changes in the structure of short-time work programmes in Germany within the framework of the evolution of labour market policy, the function of short-time work schemes during the crisis, and to discuss potential impacts in light of prior empirical findings. In the study, focus was given on the functions of this instrument and changes in regulations in the 1970s and 1980s, after the reunification of Germany, during the financial crisis in 2008/2009 and during the COVID-19 pandemic. Achieving the set goals and solving the research problem required the use of descriptive and analytical methods.

The hypothesis that short-time work is an effective tool of labour market policy in Germany was favourably validated in the study. Short-time work schemes helped stabilize employment and prevent the loss of many jobs, especially during the COVID-19 pandemic.



NASZE WYDAWNICTWA

INSTYTUT ZACHODNI

ul. Mostowa 27, 61-854 Poznań

tel. +61 852 28 54

fax +61 852 49 05

e-mail: wydawnictwo@iz.poznan.pl

Stanisław Żerko

Niemiecka polityka zagraniczna 1933-1939 (wyd. II uzupełnione)

Studium Niemcoznawcze Instytutu Zachodniego nr 100

ISBN 978-83-66412-42-2

Poznań 2022

464 ss.

Książka stanowi opartą na wnikliwej kwerendzie źródłowej syntezę polityki zagranicznej Trzeciej Rzeszy. Punktem wyjścia stało się przedstawienie koncepcji tej polityki w okresie przed dojściem NSDAP do władzy, jak i kształtowanie się nazistowskiego programu pod wpływem poglądów Hitlera, a także osób z kręgu elit władzy Trzeciej Rzeszy i innych osobistości nawiązujących do tradycyjnego nurtu niemieckiego nacjonalizmu.

Autor przedstawia główne kierunki aktywności niemieckiej dyplomacji w okresie konsolidacji reżimu hitlerowskiego, jak i późniejsze wysiłki budowania mocarstwowej pozycji Rzeszy. Szczegółowo zostały ukazane stosunki z mocarstwami, zwłaszcza próby pozyskania Wielkiej Brytanii jako sojusznika, lecz także wiele uwagi poświęcono polityce wobec mniejszych państw.

Ważne miejsce zajmują też relacje z Polską, szczególnie zabiegi o włączenie naszego kraju do grupy państw-sprzymierzeńców Rzeszy, jak i kryzys powstały w związku z próbą podporządkowania sobie Polski, który doprowadził do rozpętania przez Hitlera II wojny światowej.