ACTA UNIVERSITATIS LODZIENSIS
FOLIA OECONOMICA 75, 1987

*Tadeusz Hadrowicz**

POLITYKA ZATRUDNIENIA W RFN ZE SZCZEGÓLNYM UWZGLĘDNIENIEM KONCEPCJI SKRACANIA CZASU PRACY

Polityka zatrudnienia w RFN uległa na początku lat siedemdziesiątych znacznej ilościowej i jakościowej rozbudowie. Na mocy specjalnej ustawy z 1969 r. zobowiązano bowiem instytucje ubezpieczenia na wypadek bezrobocia od podjęcia „aktywnej polityki zatrudnienia"[1].

Idea „aktywnej polityki zatrudnienia" powstała, jak się uważa, nieco wcześniej, to jest w 1964 r. na sesji krajów OECD poświęconej problemom rynku pracy[2]. Komisja Zatrudnienia i Spraw Socjalnych krajów OECD przez wprowadzenie i wyeksponowanie tego pojęcia chciała zamanifestować strategiczny zwrot, jaki miał dokonać się w polityce zatrudnienia państw kapitalistycznych i który polegać miał, ogólnie rzecz biorąc, na przesunięciu akcentów w tej polityce z dotychczas dominujących działań czysto kompensacyjnych (świadczenie zasiłków dla bezrobotnych) na przedsięwzięcia mające na celu dostosowanie struktury podaży siły roboczej do struktury popytu na siłę roboczą. Wyrażono przy tym nadzieję, iż w ten sposób uda się osiągnąć i utrzymać stan pełnego zatrudnienia przy niskich stopach wzrostu cen[3]. Podkreślić należy, iż nowe zadania dla polityki zatrudnienia tworzono w sytuacji braku koniunkturalnego bezrobocia i niskich stóp bezrobocia w ogóle, w większości wysoko rozwiniętych państw kapitalistycznych. Były one zorientowane głównie na usunięcie wtedy jeszcze stosunkowo niskiego, ale już wyraźnie ugruntowującego się bez-

* Dr, adiunkt w Instytucie Ekonomii Politycznej UŁ.

[1] Por. np. E. Redler, *Arbeitsmarktpolitik in der BRD*, [w:] *Gewerkschaften und Medizin*, Westberlin 1974, s. 143—171; *Übersicht über die Soziale Sicherung*, Bonn 1975, s. 211—226.

[2] Zob. G. Schmid, *Zur Konzeption einer aktiven Arbeitsmarktpolitik*, [w:] *Arbeitsmarkttheorie und Arbeitsmarktpolitik*, Opladen 1976, s. 165.

[3] *Ibidem*.

robocia strukturalnego. Stąd „aktywna polityka zatrudnienia" miała koncentrować się na dwóch podstawowych grupach przedsięwzięć. Po pierwsze, chodziło o podjęcie intensywniejszych niż dotychczas działań zmierzających do wczesnego rozpoznawania sytuacji na rynku siły roboczej i właściwego przewidywania zachodzących na nim zmian. Po drugie, o przedsięwzięcia mające na celu poprawę strukturalnej zdolności dostosowawczej podaży i popytu na rynku siły roboczej, głównie poprzez zwiększanie zawodowej i terytorialnej mobilności tej siły[4].

Zachodnioniemiecka ustawa „o wspieraniu zatrudnienia" z 1969 r. wychodziła naprzeciw tym, przedstawionym przez Komisję OECD, zaleceniom[5]. Dla uzyskania lepszej niż dotychczas znajomości rynku pracy i zachodzących na nim zmian ustawa ta nakładała na przedsiębiorstwa obowiązek informowania Krajowych Urzędów Pracy o:

— zwolnieniach i przyjęciach do pracy po upływie najpóźniej trzech dni;

— wolnych miejscach pracy;

— przewidywanych na dany rok zmianach w zatrudnieniu, wynikających z przedsięwzięć racjonalizacyjnych;

— zamierzonych zwolnieniach lub degradacjach w zatrudnieniu, przekraczających liczbę osób określoną ustawą o wypowiedzeniu pracy. Ponadto przewidywała zintensyfikowanie badań rynku pracy, badań dotyczących struktury zawodowej oraz zalecała zwiększenie uwagi na wiarygodność informacji, wyeliminowanie luk w ich przepływie oraz systematyczną obserwację zmian strukturalnych w zatrudnieniu.

Dla zwiększenia zdolności dostosowawczej popytu i podaży siły roboczej ustawa wprowadzała szereg nowych przedsięwzięć mających na celu:

— Popieranie zawodowego kształcenia, dokształcania, przeszkolenia i zawodowej rehabilitacji. Wyrażać się ono miało w udzielaniu pomocy finansowej osobom uczestniczącym w różnych formach kształcenia zawodowego (dodatki kształceniowe, zasiłki na utrzymanie), subwencjonowaniu przedsiębiorstw podejmujących się przyuczenia, przeszkolenia, zawodowego kształcenia zatrudnionych czy zawodowej rehabilitacji inwalidów oraz w dotacjach i pożyczkach dla przedsiębiorstw realizujących inwestycje służące celom kształcenia.

---

[4] Por. Schmid, *op. cit.*, s. 166. Konkretyzacja tych przedsięwzięć opierała się na rozwiązaniach, które w końcu lat pięćdziesiątych zostały wypracowane i wprowadzone w życie w Szwecji — por. ibidem.

[5] Redler, *op. cit.*; *Übersicht*.

— Pomoc w utrzymaniu dotychczasowych i tworzeniu nowych miejsc pracy. Świadczenia pieniężne służące utrzymaniu miejsc pracy były już, w pewnym zakresie, stosowane przed uchwaleniem ustawy z 1969 r. Należy do nich zasiłek z tytułu skróconego dnia pracy oraz zasiłek pogodowy. Nową formą działania miało natomiast być tzw. produkcyjne popieranie budownictwa w okresie zimy. Chodziło tu o dopłaty do kosztów inwestycyjnych, kosztów wynajęcia lub zakupu sprzętu i urządzeń umożliwiających prowadzenie prac budowlanych w okresie zimy oraz dopłaty do zwiększonych kosztów produkcji. Rozszerzeniu uległy także świadczenia dla zatrudnionych na stanowiskach zależnych od pogody. Tworzeniu nowych miejsc pracy miały natomiast służyć, podobnie jak dla ich utrzymania, dopłaty i pożyczki dla przedsiębiorstw podejmujących działalność produkcyjną, która inaczej (a więc bez tych dopłat) nie byłaby podjęta lub zostałaby przełożona na inny termin.

— Pomoc w podjęciu pracy. Służyć temu miały świadczenia zwiększające terytorialną mobilność siły roboczej (częściowy lub całkowity zwrot kosztów wynikających ze starań o pracę, tj. poszukiwania pracy, kosztów podróży, przeprowadzki itp.) oraz subwencje dla przedsiębiorstw zatrudniających osoby mające szczególnie duże trudności w znalezieniu miejsca pracy (dopłaty do kosztów płacowych)[6].

Przejście do „aktywnej polityki zatrudnienia", podjęcie w jej ramach szeregu nowych działań mających na celu osiągnięcie równowagi na rynku siły roboczej, nie zapobiegało i zapobiec nie mogło pojawieniu się w połowie lat siedemdziesiątych w gospodarce zachodnioniemieckiej największego od ponad dwudziestu lat bezrobocia koniunkturalnego. Zapobiec nie mogło, gdyż były to przedsięwzięcia zorientowane głównie na likwidację bezrobocia strukturalnego bądź sezonowego, a nie koniunkturalnego. Jednocześnie walka z bezrobociem strukturalnym stała się znacznie mniej skuteczna w fazie załamującej się koniunktury niż w fazie koniunkturalnego rozkwitu.

Bezradność „aktywnej polityki zatrudnienia" wobec bezrobocia o charakterze koniunkturalnym, zanik skuteczności państwowej polityki gospodarczej w ogóle, polityki opartej głównie na zaleceniach wypracowanych przez keynesowską ekonomię popytu oraz pesymistyczne prognozy odnośnie do wzrostu gospodarczego i zatrudnienia w nadchodzących latach (które zresztą wyjątkowo dobrze się sprawdziły), spo-

[6] Szersze omówienie wymienionych przedsięwzięć „aktywnej polityki zatrudnienia" oraz ocena ich skuteczności zawarta jest w: T. Hadrowicz, *Gospodarcze akcenty w polityce socjalnej państwa w RFN na przykładzie ustawy „o wspieraniu zatrudnienia" z 1969 r.*, „Acta Universitatis Lodziensis" 1982, Folia oeconomica 19, s. 103—121.

wodowały, iż w drugiej połowie lat siedemdziesiątych rozpoczęły się w RFN intensywne poszukiwania nowej orientacji w polityce gospodarczej państwa, nowych zasad postępowania, które umożliwiłyby obniżenie utrzymującego się na wysokim poziomie bezrobocia (nawet w okresach pewnego ożywienia koniunktury) oraz sprowadzenie inflacji do rozmiarów nie dezorganizujących życia gospodarczego i nie hamujących gospodarczego wzrostu.

Dość powszechnie proponowana nowa orientacja w polityce gospodarczej państwa polegać miała, ogólnie rzecz biorąc, na powrocie do szeregu zasad wypracowanych przez ekonomię neoklasyczną, na odejściu od nieskutecznej polityki popytu i przejściu do polityki podaży[7]. Walka z bezrobociem konkretyzuje się w ramach tego nurtu naprawy gospodarki m. in. w przyhamowaniu wzrostu płac i świadczeń socjalnych, zmniejszeniu obciążeń podatkowych przedsiębiorstw, sprzyjaniu obniżce kosztów wytwarzania, stwarzaniu korzystnych i stabilnych, przynajmniej w średnim okresie, warunków do inwestowania[8]. Ogólna recepta na zniesienie bezrobocia jest więc także tutaj typowa, sprowadza się bowiem do ożywienia wzrostu gospodarczego, inne natomiast są „lekarstwa" mające ten wzrost pobudzić — miejsce popytowych zajmują podażowe.

Równolegle jednak z koncepcją likwidacji bezrobocia poprzez politykę ożywienia gospodarczego wzrostu, za pomocą przedsięwzięć skierowanych na podażową stronę procesu gospodarczego, pojawiła się koncepcja alternatywna, polegająca na redukcji wolumenu czasu pracy[9]. Sformułowana przez lewicowych przedstawicieli zachodnioniemieckiej myśli społeczno-ekonomicznej oraz przez działaczy związkowych znalazła swój wyraz w dwojakim „pakiecie" posunięć, których zastosowanie, zdaniem autorów i zwolenników koncepcji, obniżyłoby znacznie bezrobocie. Chodzi mianowicie o przedsięwzięcia bezpośredniego skracania czasu pracy oraz zmniejszające podaż siły roboczej.

---

[7] Na temat polityki podaży patrz: J. Górski, *Ekonomia popytu a ekonomia podaży*, „Życie Gospodarcze" 1983, nr 1—2.

[8] Por. np. B. Gahlen, *Wege zur Überwindung der Arbeitslosigkeit in der BRD im Urteil der Komission für wirtschaftlichen und sozialen Wandel*, [w:] *Arbeitsmarktpolitik*, Stuttgart — New York 1979, s. 81—91; B. Molitor, *Lohnpolitik und Arbeitsmarkt*, Hamburg 1977, s. 9—33; G. Sievert, *Arbeitslosigkeit und Lohnhöhe*, [w:] *Ist Arbeitslosigkeit unvermeidlich?* Stuttgart 1979, s. 13—27.

[9] Zob. np. F. Pilz, *Das sozialstaatliche System der BRD*, München 1978, s. 192—196; Molitor, *op. cit.*, s. 146—159; A. E. Ott, *Angebotsreduktion als Mittel der Arbeitsmarktpolitik?*, [w:] *Ist Arbeitslosigkeit...*, s. 65—78; F. Vilmar, *Systematische Arbeitszeitverkürzung*, [w:] *Arbeitsmarkttheorie...*, s. 186—200. Na podstawie tej literatury przeprowadzona zostanie prezentacja i analiza tej koncepcji w dalszej części opracowania.

Koncepcja walki z bezrobociem poprzez bezpośrednie skracanie czasu pracy nie jest koncepcją nową. Po raz pierwszy pojawiła się i była dyskutowana podczas wielkiego kryzysu lat 1929—1933, co więcej, została zastosowana w praktyce. W Niemczech poddano ją pod dyskusję w okresie, gdy kanclerzem był H. Brüning, a następnie we wrześniu 1932 r. w ramach tzw. *Programu Papena* podjęto próbę wprowadzenia jej w życie. W ramach tego programu przyznano premie dla przedsiębiorstw, które zwiększały zatrudnienie przy jednoczesnym zmniejszeniu tygodniowego czasu pracy z 48 do 40 godz. Natomiast rozporządzenie z 28 lipca 1933 r. stanowiło, iż zamówienia produkcyjne, zlecane przedsiębiorstwom na podstawie specjalnej ustawy o zmniejszaniu bezrobocia, otrzymać mogły tylko te przedsiębiorstwa, które zredukowały tygodniowy czas pracy do 40 godz.[10] Także w innych krajach kapitalistycznych obniżony został podczas wielkiego kryzysu tygodniowy czas pracy, w jednych z wyrównaniem płacowym (USA, Francja), w innych bez takiego wyrównania (Włochy)[11]. Wpływ tego zabiegu na zatrudnienie nie został jednak wówczas wyraźnie rozpoznany, a zwłaszcza jednoznacznie oceniony.

Po drugiej wojnie światowej czas pracy podlegał również stopniowej redukcji (zmniejszanie tygodniowego czasu pracy, wydłużanie urlopu wypoczynkowego). Nie było to jednak bezpośrednio podporządkowane dążeniom do ograniczenia bezrobocia, lecz raczej wynikało z postępów we wzroście wydajności pracy, a przede wszystkim z walki związków zawodowych o poprawę warunków pracy i życia mas pracujących. Niemniej, już w latach sześćdziesiątych, niektóre związki zawodowe w RFN wskazywały na konieczność stopniowego skracania czasu pracy jako na środek przeciwdziałający „niszczeniu" miejsc pracy przez racjonalizację, a zwłaszcza automatyzację. Związek zawodowy metalowców przeprowadził też pierwsze obliczenia, z których wynikało, iż stopniowe przejście do 40-godzinnego tygodnia pracy zapobiegło powstaniu milionowej armii bezrobotnych już w latach sześćdziesiątych[12].

Zdecydowany powrót do koncepcji walki z bezrobociem poprzez skracanie czasu pracy nastąpił jednak w drugiej połowie lat siedemdziesiątych. Najsilniejszy powojenny kryzys lat 1974/1975, wysokie bezrobocie utrzymujące się także w latach pokryzysowych, pesymistyczne prognozy dla wzrostu gospodarczego, sygnalizujące nie tylko utrzymanie się wysokich stóp bezrobocia, ale także możliwość dalszego ich wzrostu, były tego bezpośrednią przyczyną. Rpozoczęła się oży-

[10] Por. Ott, *op. cit.*, s. 76.
[11] *Ibidem.*
[12] Por. Vilmar, *op. cit.*, s. 191.

wiona dyskusja wokół tej koncepcji, dyskusja koncentrująca się na problemach możliwości i zasadności jej wykorzystania w okresie silnie przecież zwolnionego tempa wzrostu gospodarczego, jej skuteczności oraz warunków, jakie musiałyby zostać spełnione by uzyskać pożądane efekty w zatrudnieniu. Jednocześnie w RFN powstała nowa propozycja, zmierzająca do uznania redukcji (czy szerzej regulowania) czasu pracy za stały instrument polityki pełnego zatrudnienia[13]. Sformułowana została także koncepcja nowej strategii gospodarczej państwa, która miałaby polegać na świadomym ograniczaniu tempa wzrostu gospodarczego. Systematyczne skracanie czasu pracy zostało określone jako niezbędny i konieczny element składowy tej strategii[14].

Koncepcja eliminacji bezrobocia poprzez skracanie czasu pracy odżyła — aczkolwiek w różnym stopniu, w wielu wysoko rozwiniętych krajach kapitalistycznych. Rozpoczęła się także walka o jej realizację (trwająca zresztą do dziś). Amerykańskie związki zawodowe dążą do zwalczania ponad 8-milionowego bezrobocia w swym kraju poprzez wprowadzenie 35-godzinnego tygodnia pracy. Dokładnie o to samo strajkowali pracownicy przemysłu stalowego w RFN w 1978 r., aczkolwiek bez powodzenia. Związek zawodowy metalowców w RFN wysunął żądanie przedłużenia urlopu wypoczynkowego. Konsultacje między związkami zawodowymi a związkami pracodawców dotyczące obniżenia wieku emerytalnego i skrócenia tygodniowego czasu pracy, miały miejsce we Francji. Brytyjski przywódca związków zowodowych Jack Jones na Kongresie Europejskich Związków Zawodowych w 1976 r. w Londynie stwierdził, że europejskie związki zawodowe powinny opracować wspólną strategię walki o 35-godzinny tydzień pracy[15].

SKRACANIE CZASU PRACY JAKO ŚRODEK WALKI Z BEZROBOCIEM

Istota koncepcji przezwyciężania bezrobocia poprzez redukcję czasu pracy wydaje się być dość przejrzysta. Sprowadza się ona do tego, by faktycznie wykorzystywany, w danym okresie, w gospodarce wolumen czasu pracy rozdzielić między wszystkich ubiegających się o pracę. Wyeliminowanie bezrobocia wymaga zatem, w ramach tej koncepcji, innego niż ukształtował się w przebiegu procesu gospodarczego podziału czasu pracy między oferującą swe usługi siłę roboczą, tj. ta-

[13] *Ibidem.*

[14] *Ibidem.* Koncepcja ta zostanie przedstawiona szerzej w dalszej części opracowania.

[15] Por. V i l m a r, *op. cit.*, s. 193—194.

kiego, który stworzyłby możliwość wchłonięcia całej jej podaży. Inaczej mówiąc, chodzi o zrównanie potencjalnego wolumenu czasu pracy z faktycznie wykorzystywanym w gospodarce wolumenem czasu pracy. W sposób uproszczony można to wyrazić następująco:

$$Z \times tp = FWWCP; \qquad Zp \times tp = PWCP,$$

gdzie:

Z — liczba zatrudnionych w gospodarce w danym czasie,

Zp — liczba zatrudnionych i bezrobotnych w danym czasie — potencjalne zatrudnienie.

tp — przeciętny czas pracy na 1 zatrudnionego,

$FWWCP$ — faktycznie wykorzystywany w gospodarce wolumen czasu pracy w danym okresie,

$PWCP$ — potencjalny wolumen czasu pracy (możliwy do wykorzystania) w danym okresie.

Sprowadzenie potencjalnego wolumenu czasu pracy do rozmiarów faktycznie wykorzystywanego w gospodarce może nastąpić poprzez uruchomienie środków zmierzających do zmniejszenia liczby osób ubiegających się o pracę (podaży siły roboczej) oraz poprzez redukcję przeciętnego czasu pracy przypadającego na jednego zatrudnionego. Przy założeniu, iż faktycznie wykorzystywany w gospodarce w danym okresie wolumen czasu pracy nie zostanie zmniejszony, zajdzie konieczność zwiększenia zatrudnienia (popytu na siłę roboczą). Tak więc z jednej strony zmniejszenie podaży siły roboczej, z drugiej zaś wzrost popytu na siłę roboczą ma umożliwić przywrócenie równowagi na rynku tego specyficznego towaru.

Koncepcja skracania czasu pracy jest zatem, precyzyjniej rzecz ujmując, koncepcją redukcji potencjalnego wolumenu czasu pracy do rozmiarów faktycznie wykorzystywanego w gospodarce czasu pracy, w danym okresie. Wszystkie zgłoszone w jej ramach w RFN propozycje konkretnych przedsięwzięć można zakwalifikować do dwóch grup. W pierwszej grupie znajdują się te, które mają prowadzić do zmniejszenia podaży siły roboczej. Są to:

a) obniżenie ustawowo określonego „wieku starczego", upoważniającego do renty (emerytury);

b) wydłużenie okresu kształcenia podstawowego bądź zawodowego;

c) przedłużenie powszechnej służby wojskowej.

Druga grupa proponowanych przedsięwzięć ma na celu bezpośrednią redukcję czasu pracy poprzez:

a) skrócenie tygodniowego czasu pracy;

b) wydłużenie urlopu wypoczynkowego;

c) wprowadzenie (wydłużenie) urlopu na kształcenie, dokształcanie, przeszkolenie;

d) wprowadzenie dla pracujących kobiet wychowujących dzieci płatnego urlopu wychowawczego (do 3 lat),

e) zakaz lub ograniczenie pracy w godzinach nadliczbowych.

Przewidywane skutki w zatrudnieniu czy w rozmiarach podaży siły roboczej i bezrobocia, wynikające z zastosowania powyższych przedsięwzięć, stały się w RFN w drugiej połowie lat siedemdziesiątych przedmiotem licznych szacunkowych obliczeń. Wynika z nich na przykład, że:

— zmniejszenie tygodniowego czasu pracy o godzinę powinno zwiększyć zatrudnienie o ok. 500—700 tys. osób;

— wydłużenie rocznego urlopu wypoczynkowego o 5 dni powinno przyczynić się do wzrostu zatrudnienia o ok. 500—600 tys. osób;

— obniżenie elastycznej granicy wieku starczego dla mężczyzn (wynoszącej obecnie 63 lata) doprowadzić powinno do zmniejszenia podaży siły roboczej odpowiednio przy obniżaniu tej granicy: rok — o 50—100 tys., 2 lata — o 90—180 tys., 3 lata — o 120—130 tys. osób rocznie;

— wprowadzenie 10-letniej obowiązkowej szkoły podstawowej winno spowodować zmniejszenie podaży siły roboczej o ok. 260 tys. w 1978 r. i ok. 230 tys. w roku 1979 (efekt ten występowałby także w latach następnych)[16].

Inne obliczenia przeprowadzone w 1976 r.[17], dotyczące przewidywanych rozmiarów bezrobocia w roku 1985, wykazują, iż po zastosowaniu następujących środków:

— przeszkoleniu bezrobotnych;

— skróceniu tygodniowego czasu pracy o 2 godziny (z 40 do 38 godz.);

— wprowadzeniu 10-letniej szkoły podstawowej;

— obniżeniu elastycznej granicy wieku starczego z 63 do 60 lat;

— wprowadzeniu rocznego urlopu wypoczynkowego dla kobiet, liczba bezrobotnych powinna obniżyć się z 1060 tys. w 1976 r. do 600 tys. w roku 1985 (odpowiednio stopa bezrobocia powinna obniżyć się z 4,8% do 2,7%)[18].

Natomiast w opracowaniu z 1978 r. zatytułowanym *Alternatywy polityki gospodarczej* przewiduje się, iż skrócenie tygodniowego czasu

[16] Por. Pilz, *op. cit.*, s. 193—194; Molitor, *op. cit.*, s. 153; Vilmar, *op. cit.*, s. 153.

[17] Zob. Thesen zur Wirtschaftslage: *Ohne Massnahmen zur Verringerung des Arbeitskräfteangebots steigende Arbeitslosigkeit*, „Wirtschaftskonjunktur" 1977, z. 8, s. 3.

[18] Obok redukcji stanu bezrobocia o 400 tys. osób przedsięwzięcia te powinny zapobiec przewidywanemu na ten okres dalszemu jego zwiększeniu o ok. 700 tys. osób.

pracy z 40 do 35 godz. w dwóch etapach po 2,5 godz. każdy, zwiększy popyt na siłę roboczą o co najmniej 2 mln osób[19].

WARUNKI, WĄTPLIWOŚCI I SZANSE REALIZACJI KONCEPCJI SKRACANIA CZASU

Spojrzenie na koncepcję skracania czasu pracy przez pryzmat przewidywanych skutków w zatrudnieniu, bazujących na statystycznych, uproszczonych obliczeniach, może napawać optymizmem, wiarą w możliwość podjęcia skutecznej walki z bezrobociem. Jest to jednak spojrzenie wyabstrahowane ze skomplikowanej rzeczywistości społeczno-gospodarczej, nie uwzględniające szeregu uwarunkowań społecznej i gospodarczej natury, które mogą uniemożliwić zastosowanie jej w praktyce lub istotnie osłabić jej skuteczność. Stąd pod adresem tej koncepcji jako całości, jak i poszczególnych jej elementów zgłaszane są liczne wątpliwości i zastrzeżenia. Dotyczą one zarówno zasadności wprowadzenia jej w życie, możliwości jej praktycznego zastosowania, jak i jej skuteczności w zwalczaniu bezrobocia. Na pierwszym planie ożywionej dyskusji znajdują się dwa podstawowe elementy koncepcji, a mianowicie skracanie tygodniowego czasu pracy i wydłużanie urlopu wypoczynkowego.

Kwestią wywołującą najwięcej kontrowersji jest sprawa konsekwencji płacowych. Spór toczy się o to, czy ewentualnemu zastosowaniu tego typu środków w walce z bezrobociem ma towarzyszyć, a jeśli tak, to w jakim stopniu kompensacja płacowa[20]. Brak wyrównania płacowego jest dla związków pracodawców, jak i dla większości przedstawicieli nauk społeczno-ekonomicznych i praktyków gospodarczych, wypowiadających się na temat koncepcji skracania czasu pracy, wstępnym i niezbędnym warunkiem rozpatrywania jej w ogóle, brania jej pod uwagę jako realnej do praktycznego zastosowania w okresie istotnie zwolnionego tempa wzrostu gospodarczego. Sposób rozumowania jest tu następujący. Skoro zachodzi konieczność innego podziału faktycznie wykorzystywanego w procesie gospodarowania wolumenu czasu pracy między istniejącą podażą siły roboczej, tj. takiego, który umożliwiłby podjęcie pracy dotychczas bezrobotnym, to i globalny fundusz płac musi zostać inaczej podzielony, tj. na większe niż dotychczas zatrudnienie. Tylko bowiem możliwość utrzymania kosztów płacowych

[19] Zob. O t t, *op. cit.*, s. 66.

[20] Dotychczas przeprowadzonym po drugiej wojnie światowej redukcjom czasu pracy towarzyszyło wyrównanie płacowe. Miały one jednak miejsce w okresach pomyślnej koniunktury i następowały stopniowo.

na niezmienionym poziomie mogłaby skłonić przedsiębiorców do dodatkowego, rekompensującego ubytki w produkcji spowodowane skróconym czasem pracy, zatrudnienia[21]. Wyrównanie płacowe natomiast zagroziłoby zyskom i mogłoby spowodować ograniczenie rozmiarów produkcji, a w konsekwencji utrzymanie bądź nawet wzrost bezrobocia.

Skracanie czasu pracy bez kompensacji płacowej oznaczać z kolei może zmniejszenie płac realnych zatrudnionych. Tylko w przypadku odpowiednio wysokich stóp wzrostu wydajności pracy w okresie poprzedzającym redukcję czasu pracy i odpowiednio niskiej inflacji możliwe byłoby utrzymanie, a nawet pewne zwiększenie płac realnych. Uważa się jednak, iż sytuacja, w jakiej znalazła się gospodarka zachodnioniemiecka po kryzysie lat 1974—1975 nie stwarza takich możliwości.

Przedstawiciele związków zawodowych w RFN, twierdząc, iż uwzględniają trudną sytuację gospodarczą, stanęli jednak na stanowisku, iż skracaniu czasu pracy powinno towarzyszyć „pełne" wyrównanie płacowe[22]. Słowo pełne zostało wzięte w cudzysłów dlatego, iż ma ono oznaczać jedynie nienaruszenie dotychczasowych płac realnych. Chodzi mianowicie o to, by w ramach pakietu żądań taryfowych przesunąć ciężar przetargów z podwyżek płac nominalnych na skracanie czasu pracy tak, żeby płace realne nie zostały obniżone. Inaczej mówiąc, w miejsce zamierzonych, większych roszczeń płacowych należałoby wyrazić zgodę na odpowiednio niższe podwyżki płac nominalnych, które gwarantowałyby jednak, przy skróconym czasie pracy i wzroście kosztów utrzymania, zachowanie płac realnych na dotychczasowym poziomie[23].

Obok ważnego i trudnego jednocześnie problemu płacowego występuje szereg innych kwestii, dotyczących przede wszystkim skuteczności zwalczania bezrobocia poprzez skracanie czasu pracy. Uważa się, iż przyrosty zatrudnienia wynikające ze statystycznych obliczeń mogą być w rzeczywistości znacznie mniejsze, ponieważ przedsiębiorstwa zareagują na redukcję czasu pracy:

— zintensyfikowaniem procesów racjonalizacyjnych, które odpowiednio zwiększą wydajność pracy[24],

— zwiększeniem godzin nadliczbowych,

---

[21] Por. O t t, *op. cit.*, s. 75.

[22] Por. np. V i l m a r, *op. cit.*, s. 191—193.

[23] *Ibidem.*

[24] Wystąpi to zwłaszcza w sektorze II. Ponadto przyspieszone procesy racjonalizacyjne mogą wzmocnić bezrobocie strukturalne przez trwałą likwidację niektórych rodzajów czy miejsc pracy.

— zwiększeniem intensywności pracy,
— a nawet zmniejszeniem produkcji[25].

Ponadto efekt w postaci przyrostu zatrudnienia może pojawić się dopiero po przekroczeniu określonych jego rozmiarów. Na przykład, przy zmniejszeniu tygodniowego czasu pracy z 40 do 39 godz. dodatkowy popyt na siłę roboczą pojawi się w tych przedsiębiorstwach, które zatrudniają co najmniej 39 osób. A więc w małych zakładach nie powstanie na ogół dodatkowe zapotrzebowanie na siłę roboczą. Powstać ono może tylko w średnich i dużych przedsiębiorstwach przy założeniu, że przedsięwzięcia racjonalizacyjne oraz inne zabiegi wyżej wymienione nie zrekompensują w pełni ubytków w produkcji, będących konsekwencją skróconego czasu pracy[26].

Uważa się także (i całkiem słusznie), iż skracanie czasu pracy nie może być skutecznym środkiem zwalczania bezrobocia strukturalnego. Jego zastosowanie może natomiast przysporzyć dużo kłopotów tym przedsiębiorstwom, które nie będą w stanie pokryć ubytków, w czasie pracy, dodatkowym zatrudnieniem ze względu na niedopasowania strukturalne na rynku pracy, a także ze względów czysto technicznych[27].

Poza tym ustawowa, czy wynikająca z umów taryfowych, powszechna redukcja czasu pracy jest praktycznie nie do cofnięcia w sytuacji korzystnego zwrotu w przebiegu gospodarczej koniunktury, charakteryzującego się zwiększonym popytem na siłę roboczą. Niewystarczająca podaż siły roboczej może wówczas stać się skuteczną blokadą ożywienia koniunktury, czynnikiem hamującym tempo wzrostu gospodarczego[28].

Wreszcie zdecydowani przeciwnicy koncepcji uważają skracanie czasu pracy w fazie kryzysu czy depresji za pomysł absurdalny także dlatego, iż stwarza ono istotne zagrożenie dla zdolności konkurencyjnej przedsiębiorstw zachodnioniemieckich na rynkach światowych, spowodować może znaczne osłabienie tej zdolności. Kwestia ta jest szczególnie akcentowana ze względu na dużą zależność eksportową gospodarki RFN[29].

---

[25] Może to mieć miejsce wtedy, gdy pogorszy się rentowność produkcji lub gdy niedopasowania strukturalne na rynku pracy uniemożliwią substytucję skróconego czasu pracy zwiększonym zatrudnieniem.

[26] Z drugiej strony jednak można spotkać się również z poglądem, iż stopień substytucji skróconego czasu pracy przyrostem zatrudnienia będzie większy w przedsiębiorstwach mniejszych, ze względu na ich mniejsze możliwości racjonalizacyjne.

[27] Chodzi głównie o to, że nie w każdym przypadku będzie możliwe zastąpienie danej liczby zatrudnionych większą liczbą pracujących w zmniejszonym czasie pracy.

[28] Dobrym tego dowodem jest sytuacja polskiej gospodarki po wprowadzeniu wolnych od pracy sobót.

[29] Por. np. V i l m a r, *op. cit.*, s. 188.

Większość zwolenników koncepcji natomiast zdaje sobie na ogół sprawę z szeregu jej słabości, dostrzega przyczyny jej ograniczonej skuteczności w zwalczaniu bezrobocia. Nie oczekują oni natychmiastowych, lecz stopniowych, rozłożonych w czasie efektów w zatrudnieniu, formułują także propozycje mające na celu ich zwiększenie. Na zarzut wysuwany pod adresem koncepcji, sprowadzający się do stwierdzenia, iż skracanie czasu pracy nie przyniesie pożądanego wzrostu popytu na siłę roboczą, ze względu na intensywniejszą racjonalizację procesów wytwórczych, odpowiadają, iż nie podważa to w niczym zasadności zastosowania tego środka. Powinien on korespondować z procesami racjonalizacyjnymi, co po pierwsze zapobiegnie dalszym redukcjom w zatrudnieniu, a po drugie ułatwi absorpcję bezrobotnych[30].

Odnośnie do osłabienia zdolności konkurencyjnej przedsiębiorstw zachodnioniemieckich na rynkach zewnętrznych, to problem ten, ich zdaniem, nie musi się pojawić, gdy redukcja czasu pracy nastąpi we wszystkich wysoko rozwiniętych krajach kapitalistycznych, dotkniętych wysokim bezrobociem. Podjęta przez związki zawodowe tych krajów walka o jej realizację daje podstawy do takich oczekiwań. Skuteczność zwalczania bezrobocia poprzez skracanie czasu pracy można natomiast znacznie zwiększyć przez:

— Wprowadzenie zakazu (z określonymi wyjątkami) pracy w godzinach nadliczbowych, co niemożliwiłoby substytucję skróconego normalnego czasu pracy dodatkowym czasem pracy w godzinach nadliczbowych, a więc utrzymanie produkcji na dotychczasowym poziomie bez wzrostu zatrudnienia[31]. Ograniczyłoby to jednak zdolność dostosowawczą przedsiębiorstw do zmian po stronie popytu. Godziny nadliczbowe są bowiem jednym ze środków elastycznego dostosowywania się przedsiębiorstw do zwiększonych zamówień produkcyjnych, terminowego wywiązywania się z tych zamówień. Zakaz pracy w godzinach nadliczbowych może tę zdolność dostosowawczą osłabić i wywołać szereg ubocznych, negatywnych konsekwencji także w obszarze zatrudnienia. By temu zapobiec proponuje się przedsiębiorstwom zastąpienie godzin nadliczbowych szerszym niż dotychczas stosowaniem pra-

[30] *Ibidem*, s. 194.

[31] Samo zniesienie (bądź ograniczenie) godzin nadliczbowych może prowadzić do wzrostu zatrudnienia. Z szacunkowych obliczeń wynika, iż gdyby w 1976 r. zmniejszono w RFN o połowę liczbę godzin nadliczbowych, to powstałby dodatkowy popyt na siłę roboczą w wysokości 140 tys. osób — por. M o l i t o r, *op. cit.*, s. 156. Z drugiej jednak strony zakaz pracy w godzinach nadliczbowych pozbawi rady zakładowe przedsiębiorstw możliwości wykorzystywania tego środka dla uzyskania dla załogi wyższych (nieraz znacznie) od taryfowych podwyżek płac. Uważa się, iż właśnie zgoda na godziny nadliczbowe pozwalała często wynegocjować takie podwyżki — zob. V i l m a r, *op. cit.*, s. 200.

cy na pół etatu (co istotnie zwiększy zatrudnienie kobiet) oraz wprowadzeniem w szerszym zakresie ruchomego czasu pracy;

— Zapobieganie w ramach umów taryfowych próbom kompensacji ubytków w czasie pracy zwiększoną jej intensywnością[32].

Dostrzega się także możliwość wystąpienia silniejszych konfliktów podziałowych, zaostrzenia się walki o podział dochodu narodowego nie tylko między klasami, ale także w obrębie klasy pracującej. Skracanie czasu pracy musi bowiem prowadzić do co najmniej istotnego zahamowania wzrostu płac realnych[33]. W związku z tym sugeruje się konieczność zmiany zasad działania związków zawodowych przy przetargach płacowych. Uważa się, iż winny one odejść od negocjowania procentowych podwyżek płac, które pogłębiają różnice w dochodach i przejść do uzgadniania podwyżek kwotowych. Zamiast bowiem walczyć o „dobrobyt dla wszystkich", związki zawodowe powinny zadbać przede wszystkim o niżej uposażone warstwy dochodowe[34].

Obok zdecydowanych przeciwników, jak i zwolenników skracania czasu pracy są i tacy, którzy nie podważają sensowności użycia tego środka w walce z bezrobociem w ogóle. Nie sądzą jednak, by przyniósł on obecnie pożądane czy oczekiwane efekty, ze względu na coraz bardziej strukturalny charakter bezrobocia[35]. Stąd stoją oni na stanowisku, iż żadne globalne przedsięwzięcia, sprowadzające się bądź do powiększania popytu, bądź do powszechnej redukcji czasu pracy, problemu nie rozwiążą[36]. Wyrażona jest także opinia, że środek ten należy traktować jako ostateczny, a więc taki, który mógłby być zastosowany tylko wówczas, gdy inne, bardziej ofensywne z punktu widzenia procesu gospodarczego przedsięwzięcia (a więc zwiększające popyt czy stwarzające korzystne warunki po stronie podaży) zawiodą i nie przyniosą pożądanej redukcji bezrobocia[37].

Jeśli chodzi o inne elementy koncepcji zmniejszania potencjalnego wolumenu czasu pracy, a więc te, które sprowadzają się do przedsięwzięć redukujących podaż siły roboczej, to natężenie dyskusji jest tu

[32] Por. np. Vilmar, *op. cit.*, s. 195 lub Pilz, *op. cit.*, s. 195—196.

[33] Spotyka się także opinię, że zahamowanie wzrostu płac realnych będzie nie do przyjęcia przez masy pracujące. Empiryczne badania jednak temu zaprzeczają i wykazują, iż uwolnienie od zagrożenia utraty pracy cenione jest na ogół wyżej niż podwyżka płacy — por. F. Vilmar, *Vollbeschäftligung durch systematische Verknappung des Arbeitskräfte-Angebots*, „Zeitschrift für Gesellschaftspolitik" 1977, nr 28, s. 96.

[34] Zob. Vilmar, *Systematische...*, s. 195.

[35] Można spotkać się z poglądem, iż obecne bezrobocie zostało co prawda spowodowane załamaniem się koniunktury, ale potem nabrało w znacznym stopniu cech bezrobocia strukturalnego — por. np. Ott, *op. cit.*, s. 67—68.

[36] *Ibidem*, s. 66.

[37] Zob. *Ist Arbeitslosigkeit...*, s. 83.

dużo mniejsze, jako że i ich znaczenie dla polityki zatrudnienia jest również znacznie mniejsze. Wydłużanie czasu kształcenia w celu ograniczenia rozmiarów bezrobocia jest na ogół uważane za nieporozumienie[38]. Wydaje się, iż zainteresowanie tym środkiem, w fazie największego po drugiej wojnie światowej załamania koniunktury w RFN, wynika po prostu z tego, iż może on być właśnie teraz zastosowany. Wprowadzenie 10-letniej szkoły podstawowej było już wcześniej zaplanowane, z tym, że na nieco późniejszy okres. Teraz chodzi więc jedynie o przyspieszenie terminu realizacji tego zamierzenia, co by złagodziło nieco sytuację na rynku siły roboczej. Jest to oczywiście przedsięwzięcie przejściowo zmniejszające rozmiary bezrobocia, przesuwające w czasie problem pełnego zatrudnienia absolwentów szkoły powszechnej. Negatywnym jego skutkiem byłoby „wypadnięcie" z rynku siły roboczej całego jednego rocznika, co mogłoby wywołać pewne niedopasowania strukturalne na tym rynku. Oznaczałoby to także dodatkowe obciążenie budżetu państwa, pod adresem którego wysuwa się postulat redukcji wydatków, prowadzenia polityki „zdrowych finansów" w celu ograniczenia inflacji.

Odnośnie natomiast do obniżenia ustawowo określanego wieku starczego, to środek ten zastosowano już w 1972 r. wprowadzając tzw. elastyczną granicę wieku upoważniającą do renty starczej. Stwarzała ona możliwość wcześniejszego przejścia na rentę starczą osobom w wieku 60 lat, jeśli przez ostatnie 18 miesięcy pozostawały one przez przynajmniej rok bez pracy, w wieku 62 lat inwalidom i otrzymującym renty inwalidzkie oraz w wieku 63 lat, wszystkim tym, którzy legitymują się co najmniej 35-letnim okresem ubezpieczenia i podejmą taką decyzję[39]. Obecnie chodzi głównie o obniżenie tej, dotyczącej wszystkich ubezpieczonych, elastycznej granicy wieku starczego (wynoszącej 63 lata). Problem jest tu przede wszystkim natury finansowej. Powstałoby bowiem dodatkowe obciążenie finansowe instytucji ubezpieczenia rentowego, co wymagałoby zwiększenia dotacji państwa dla tego ubezpieczenia (ewentualnie podwyższenia i tak już bardzo wysokiej stopy składek ubezpieczeniowych), a to z kolei kłóci się z polityką antyinflacyjną. Przejście części bezrobotnych na rentę oznacza *per saldo* wzrost wydatków socjalnych, ponieważ szacuje się, iż jeden rencista przeciętnie w roku kosztuje społeczeństwo znacznie więcej niż jeden bezrobotny (o ok. 5700 DM)[40]. Ponadto obniżenie wieku emerytalnego — to trwałe zwiększenie liczby rencistów w społeczeństwie i trwałe większe obciążenie aktywnych zawodowo kosztami ich utrzy-

[38] Por. np. M o l i t o r, *op. cit.*, s. 151.
[39] Zob. *Übersicht...*
[40] Por. M o l i t o r, *op. cit.*, s. 149.

mania. Efekt w postaci redukcji podaży siły roboczej może być przy tym znacznie mniejszy od przewidywanego ze względu na to, że część rencistów podejmuje pracę w granicach określonych ustawowo.

SYSTEMATYCZNE SKRACANIE CZASU PRACY JAKO ŚRODEK PRZEŁAMYWANIA FETYSZU WZROSTU GOSPODARCZEGO I ZWALCZANIA BEZROBOCIA — KONCEPCJA F. VILMARA[41]

Fritz Vilmar, profesor nauk politycznych na Wolnym Uniwersytecie w Berlinie Zachodnim, umieszcza skracanie czasu pracy w ramach swej szerszej koncepcji dotyczącej demokracji gospodarczej, w której formułuje tezę, iż ograniczanie gospodarczego wzrostu powinno być co najmniej równoważnym, w stosunku do jego stymulowania, celem polityki gospodarczej. Jego zdaniem zarówno marksistowska, jak i burżuazyjna ekonomia znajdują się pod przemożnym urokiem wzrostu gospodarczego, który ma być lekarstwem na wszystko, a przede wszystkim ma umożliwić pełne zatrudnienie. Tymczasem wzrost gospodarczy, zwłaszcza gdy realizowany jest za wszelką cenę, stwarza istotne zagrożenie dla człowieka, niszczy otaczające go środowisko naturalne, przybliża katastrofę ekologiczną przewidywaną w prognozach Klubu Rzymskiego. Stąd należy położyć kres dążeniom do dalszego nieograniczonego wzrostu, należy przejść do polityki limitowanego, świadomie ograniczanego wzrostu gospodarczego. Nie jest to oczywiście sprawą prostą, jako że w krajach kapitalistycznych ograniczony wzrost gospodarczy nie pojawił się jeszcze, zdaniem Vilmara, ani w programach związków zawodowych, ani w żadnych innych postępowych programach społeczno-gospodarczych. Przedstawiciele lewicy, jak i lewicowe organizacje społeczne, w równie małym stopniu są w stanie wyobrazić sobie rozwój społeczny przy świadomie ograniczonym wzroście gospodarczym jak konserwatyści.

Do zmiany tego stanu rzeczy nadarza się jednak właśnie teraz szczególna okazja, gdyż załamanie się wzrostu gospodarczego w gospodarce światowej oraz prognozy utrzymania się zwolnionego tempa wzrostu w najbliższej przyszłości, stwarzają sprzyjający klimat dla przewartościowania celów społeczno-gospodarczych zarówno w teorii, jak i praktyce, a zwłaszcza w polityce gospodarczej państwa.

Vilmar sądzi, iż wykształcone w ramach kapitalistycznego sposobu produkcji instrumenty kierowania procesem gospodarczym powinny zostać inaczej zastosowane, osiągnięciu innych niż dotychczas celów podporządkowane. Winny one być zorientowane na takie zwalnianie

[41] Vilmar, *op. cit.*, s. 186—200.

gospodarczego wzrostu, przy odpowiednim zmniejszaniu ogólnego czasu pracy, które umożliwiałoby stabilizację na wysokim poziomie dochodów realnych mas pracujących, przy jednoczesnej eliminacji ich nadmiernych zróżnicowań, przyspieszenie rozwoju infrastruktury społecznej kosztem irracjonalnego wzrostu zysków i produkcji dóbr konsumpcyjnych i tym samym pozwoliłoby przywrócić godne człowieka środowisko naturalne.

Długookresowe ograniczanie tempa wzrostu gospodarczego przy wykorzystaniu do tego celu m. in. systematycznego, planowego skracania czasu pracy, to istota koncepcji F. Vilmara. Wybór takiej właśnie strategii rozwoju pozwoli, zdaniem jej autora, na:

— Zerwanie z kultem wzrostu gospodarczego, wzrostu za wszelką cenę, który stwarza istotne zagrożenia dla cywilizowanych społeczeństw.

— Przerwanie fetyszu inwestycji, co jest logiczną konsekwencją przerwania fetyszu wzrostu i co przyczyni się do istotnego osłabienia wpływu prywatnych przedsiębiorstw na politykę gospodarczą państwa. Polityka ta, zdaniem Vilmara, charakteryzowała się i charakteryzuje się nadal szczególną troską o „skłonność do inwestowania" prywatnych przedsiębiorstw, wspierała i wspiera działalność inwestycyjną za wszelką cenę, nie bacząc na jej racjonalność ogólnospołeczną i negatywne skutki dla naturalnego środowiska człowieka. Jest to następstwem wiązania pełnego zatrudnienia z wysokimi stopami inwestycji. Przy skracaniu czasu pracy wygaśnięcie ekspansji inwestycyjnej nie pociągałoby za sobą wzrostu bezrobocia i tym samym inwestycje straciłyby swój konieczny, przymusowy charakter.

— Nadanie polityce pełnego zatrudnienia właściwej jej, pierwszoplanowej rangi. Pełne zatrudnienie nie mogło dotychczas stać się najważniejszym celem polityki gospodarczej, lecz było celem jednym z wielu, przede wszystkim dlatego, iż polityka zatrudnienia była podporządkowana polityce gospodarczego wzrostu, była zmienną zależną od tej polityki. Nie osiąganie przez gospodarkę pożądanych stóp wzrostu ujawnia faktyczny, wąski zakres polityki zatrudnienia i jej małą skuteczność. Sprowadza się ona bowiem do kilku paliatywnych przedsięwzięć, takich jak zasiłki dla bezrobotnych, subwencjonowanie kosztów tworzenia nowych miejsc pracy, świadczenia zwiększające mobilność siły roboczej czy zmniejszanie liczby zagranicznej siły roboczej. Vilmar wyraża przekonanie, że dotychczasowa konwencjonalna polityka rynku pracy osiągnęła swój kres. Powinna ona zatem zostać zastąpiona czy uzupełniona polityką systematycznego skracania czasu pracy, realizowaną przez związki zawodowe. Polityka ta ma polegać na zabezpieczeniu zatrudnienia dla wszystkich ubiegających się o pra-

cę, przy każdym osiągalnym czy wartym osiągnięcia wzroście gospodarczym (a więc także przy zerowym bądź ujemnym), poprzez odpowiednie sterowanie wolumenem czasu pracy.

— Wyeliminowanie „rezerwowej armii pracy" i tym samym pozbawienie przedsiębiorstw możliwości wykorzystania jej dla wywierania presji psychicznej na zatrudnionych, nacisku na wyższą wydajność pracy czy dyscyplinowania zatrudnionych. Oznaczać to będzie zarazem istotny postęp w procesie humanizacji warunków pracy.

OCENA KONCEPCJI

Koncepcja polityki zatrudnienia poprzez skracanie czasu pracy, zarówno ta bez szerszej „ideologii", jak i ta włączona w ramy proponowanej nowej strategii rozwoju kapitalizmu, rozwoju przy świadomie ograniczonym wzroście gospodarczym, może być oczywiście rozpatrywana i oceniana jedynie jako koncepcja łagodzenia problemu bezrobocia, a nie jego eliminacji czy skutecznego zapobiegania jego występowaniu. Nie sięgając bowiem do jego faktycznych przyczyn pozbawia się szans jego trwałej likwidacji.

Walka z bezrobociem poprzez powszechną redukcję czasu pracy byłaby z pewnością bardziej skuteczna od innych, dotychczas uruchamianych przez państwo środków polityki zatrudnienia, byłaby też bardziej korzystna dla świata pracy, zwłaszcza przy „pełnym" wyrównaniu płacowym. Za jej stosunkowo większą skutecznością przemawiać może w pewnym stopniu doświadczenie z praktykowanym już przez przedsiębiorstwa doraźnym, przejściowym stosowaniem pracy w niepełnym wymiarze godzin dla części zatrudnionych (przy odpowiednim obniżaniu wynagrodzeń i przy częściowej kompensacji ubytków w wynagrodzeniach przez zasiłki z tytułu skróconego dnia pracy, wypłacane przez ubezpieczenie na wypadek bezrobocia). Na przykład w 1975 r. w RFN ok. 800 tys. zatrudnionych pracowało w skróconym czasie pracy[42], co oznacza, iż przynajmniej tymczasowo uniknęli oni bezrobocia[43]. Można przypuszczać, iż brak tej formy podtrzymywania zatrudnienia zwiększyłby rozmiary bezrobocia (pełnego bezrobocia) o przynajmniej 50% stanu pracujących w niepełnym wymiarze godzin, tj. o ok. 400 tys. osób.

---

[42] Por. *Statistisches Jahrbuch fur die BRD*, Wiesbaden 1980, s. 108.

[43] Bezrobocia pełnego, ponieważ zjawisko częściowego niewykorzystywania siły roboczej określane jest jako bezrobocie niepełne — zob. W. Sadzikowski, *Ekonomia polityczna kapitalizmu*, Warszawa 1975, s. 347.

Z drugiej strony jednak między przejściowym skracaniem dnia pracy dla części załogi pewnej grupy przedsiębiorstw (przy odpowiednim zmniejszaniu wynagrodzenia) a powszechną (praktycznie nie do cofnięcia) redukcją czasu pracy z wyrównaniem płacowym, narzucaną przedsiębiorstwom z zewnątrz, występuje istotna różnica. O ile pierwsze rozwiązanie nie godzi w interesy przedsiębiorstw, a nawet przynosi im pewne korzyści, ponieważ pozwala na bardziej elastyczne wykorzystywanie potencjału pracy, stosownie do potrzeb i bez uszczerbku dla zysków, to drugie może zdecydowanie te interesy naruszać[44]. Po pierwsze dlatego, że polega na ingerencji z zewnątrz i narzuca prywatnym podmiotom gospodarującym inne, niż ukształtowały się w przebiegu procesu gospodarczego, a zarazem mniej korzystne warunki gospodarowania. Może także spowodować obniżenie się rentowności kapitału. Po drugie zaś dlatego, iż gdyby powszechna redukcja czasu pracy okazała się wystarczająco skuteczna, a więc wymuszała wzrost zatrudnienia i istotnie zmniejszała bezrobocie, to byłby to skutek wysoce niekorzystny i niepożądany z punktu widzenia bieżących interesów przedstawicieli kapitału. Osiągana bowiem w ten sposób istotna redukcja bezrobocia pozbawiałaby go bądź znacznie osłabiała jednej z najważniejszych funkcji, jaką jest współudział w przezwyciężaniu „kryzysu kapitału", przywracaniu mu pożądanej rentowności[45]. Jest to bowiem inna od „normalnej" droga jego osłabiania, droga zdecydowanie defensywna z punktu widzenia procesu gospodarczego. Nie prowadzi ona do pobudzania wzrostu gospodarczego, nie poprawia rentowności kapitału, nie wzbudza impulsów ożywiających koniunkturę, lecz polega na tym, iż godząc się niejako z jej faktycznym stanem, próbuje się wykorzystywany w gospodarce wolumen czasu pracy rozdzielić na większą liczbę zatrudnionych. Nie leży to z pewnością w interesie klasy posiadającej, stąd też tocząca się od połowy lat siedemdziesiątych do dzisiaj walka związków zawodowych o redukcję czasu pracy napotyka na zdecydowany opór z jej strony. Nie można oczywiście wykluczyć, iż uda się związkom zawodowym opór ten złamać i przeforsować pewne elementy koncepcji, choćby w jakiejś bardziej kompromisowej formie. Do tego potrzebne byłoby jednak wsparcie ze strony państwa, na które przynajmniej w RFN na razie liczyć nie należy. Wynika to głównie ze zmiany orientacji w jego polityce gospo-

[44] Chodzi oczywiście o interesy bieżące, sprowadzające się do uzyskiwania pożądanej rentowności kapitału.

[45] Tę funkcję bezrobocia dostrzegają także niektórzy ekonomiści zachodnioniemieccy — por. np. E. Alvater, *Arbeitsmarkt und Krise*, [w:] *Arbeitsmarkttheorie...*, s. 53. Warto jednak zauważyć, że ostatni „kryzys kapitału" jest na tyle dotkliwy i przewlekły, iż nawet rosnące bezrobocie nie jest w stanie, jak na razie, przyczynić się do jego przezwyciężenia w wielu krajach kapitalistycznych.

darczej, wyrażającej się w odejściu od polityki popytu i przejściu do polityki podaży. W ramach tej ostatniej koncepcja skracania czasu pracy z wyrównaniem płacowym nie znajduje i znaleźć nie może dla siebie miejsca.

Jeśli chodzi natomiast o koncepcję świadomego ograniczania tempa wzrostu gospodarczego z systematycznym skracaniem czasu pracy, mającym umożliwiać uzyskiwanie pełnego zatrudnienia, to choć zawiera ona niewątpliwie słuszne i zdroworozsądkowe postulaty, mogące odpowiadać w znacznym stopniu interesom mas pracujących, to jednak tak dalece abstrahuje od realiów gospodarki kapitalistycznej, iż z góry skazana jest na niepowodzenie. Wyobrażenie jej Autora, iż państwo kapitalistyczne mogłoby przejść do polityki uwalniającej się od wpływu wielkiego kapitału, polityki pełnego zatrudnienia, przy jednoczesnym skracaniu czasu pracy i wydłużaniu czasu wolnego, przyspieszającej rozbudowę infrastruktury społecznej głównie kosztem rozwoju sektora prywatnego, jest wyobrażeniem nierealnym, dowodzącym, iż jest on pozbawiony świadomości klasowego charakteru państwa kapitalistycznego. Równie nierealne są jego nadzieje na osiągnięcie równowagi na rynku siły roboczej. Planowe, systematyczne skracanie czasu pracy musiałoby być bowiem dostosowywane do przewidywanych zmian w zapotrzebowaniu na siłę roboczą, która z kolei wynika z prognoz zmian tempa wzrostu gospodarczego, zmian w strukturze gospodarki, intensywności procesów racjonalizacyjnych itp. Jak dalece te prognozy mogą rozmijać się z rzeczywistością dowodzą przewidywania rozwoju sytuacji gospodarczej sprzed kryzysu lat 1974—1975, które zapowiadały utrzymanie się dobrej koniunktury oraz kłopoty z brakiem siły roboczej. Polityka systematycznego skracania czasu pracy musiałaby być ponadto ściśle związana z planową polityką kształcenia.

Odnośnie do skuteczności powszechnej redukcji czasu pracy w osłabianiu poszczególnych rodzajów bezrobocia, to słusznie podkreśla się, iż środek ten jest mało przydatny dla zwalczania bezrobocia strukturalnego. Może on być jedynie czynnikiem sprzyjającym efektywności przedsięwzięć zorientowanych na zmniejszanie tego typu bezrobocia, a sprowadzających się głównie do zwiększenia zawodowej i terytorialnej mobilności siły roboczej.

Walka z bezrobociem koniunkturalnym natomiast może być utrudniona przez podejmowanie przez przedsiębiorstwa wspomnianych już przedsięwzięć, kompensujących ubytki w produkcji spowodowane skróconym czasem pracy bez wzrostu zatrudnienia. W obecnej sytuacji gospodarczej w RFN mogłyby one pojawiać się w szczególnie dużej skali, ponieważ po ostatnim kryzysie w połowie lat siedemdziesiątych odnotować należy zwiększoną powściągliwość, większą ostrożność

przedsiębiorstw przy podejmowaniu decyzji o wzroście zatrudnienia. Uważa się, iż jest to przede wszystkim wynikiem spadku zaufania do państwa, do jego polityki gospodarczej, charakteryzującej się niestabilnością i nieskutecznością w sterowaniu procesem gospodarowania, polityki mającej swój istotny udział w załamaniu się okresu pomyślności gospodarczej w tym kraju. Ponadto w RFN wskazuje się także na zaostrzenie przepisów regulujących wypowiedzenia pracy, jako na jedną z przyczyn powstrzymywania się przedsiębiorstw przed dodatkowym zatrudnieniem, szczególnie tych osób, które podlegają specjalnej ochronie przy wypowiedzeniu pracy[46]. Mówi się również o wyraźnie zarysowującej się segmentacji rynku pracy[47], która upraszczając nieco problem, sprowadza się do podziału tego rynku na dwie części. W pierwszej znajduje się dobrze, zazwyczaj lepiej niż przeciętnie wykształcona siła robocza, którą przedsiębiorcy chcąc trwale związać z zakładem, uwalniają od groźby bezrobocia. W drugiej natomiast znajduje się słabo lub w ogóle niewykwalifikowana siła robocza, przyciągana do procesu produkcji i eliminowana z tego procesu w zależności od stanu gospodarczej koniunktury. Skracanie czasu pracy przy istniejącej segmentacji rynku siły roboczej może wywołać trudne do przezwyciężenia niedopasowania strukturalne na tym rynku i ograniczać możliwości zwiększania zatrudnienia. Gdyby jednak efekt skracania czasu pracy w postaci wzrostu zatrudnienia miał być znaczny, to nie można wykluczyć, iż korzystny zwrot w przebiegu koniunktury mógłby być istotnie blokowany przez niewystarczającą podaż siły roboczej. Nie należy jednak, moim zdaniem, zbyt poważnie traktować tego niebezpieczeństwa, ponieważ postępująca automatyzacja procesów wytwórczych oraz możliwość uzupełnienia krajowych zasobów pracy zagraniczną siłą roboczą może to niebezpieczeństwo skutecznie oddalić.

Jeśli chodzi zaś o bezrobocie technologiczne, to spotyka się opinie upatrujące w dokonanych dotychczas redukcjach czasu pracy czynnika, który w dominującym stopniu przyczynił się do zapobieżenia wystąpieniu masowego bezrobocia tego typu. Wydaje się jednak, iż jest to ocena przesadna. Główną rolę odegrał tu bowiem szybko rozwijający się sektor usług, który zagospodarował znaczną część zbędnej w sektorze II siły roboczej. Redukcja czasu pracy była raczej tylko czynnikiem wspomagającym. Na ogół jednak należy zgodzić się z tezą, iż towarzyszące procesom racjonalizacji i automatyzacji produkcji skracanie czasu pracy, osłabia redukcje w zatrudnieniu i ułatwia ab-

[46] Por. M o l i t o r, *op. cit.*, s. 143.
[47] Por. O t t, *op. cit.*, s. 68—69.

sorpcję bezrobotnych, choć i tutaj występuje szereg problemów trudnych do jednoznacznej oceny.

Reasumując — powszechna redukcja czasu pracy jest środkiem mogącym zmniejszać rozmiary bezrobocia, środkiem, który w obecnej sytuacji na rynku siły roboczej w większości wysoko rozwiniętych krajów kapitalistycznych, powinien zostać zastosowany, mimo wszystkich zastrzeżeń i wątpliwości kierowanych pod jego adresem[48]. Jednocześnie jednak złudne są nadzieje niektórych jego zwolenników na osiąganie i utrzymywanie w ten sposób pełnego zatrudnienia. Skoro bowiem system generuje bezrobocie, to tylko jego zmiana może je skutecznie zlikwidować, co oczywiście nie oznacza, iż tym samym rozwiązany zostanie automatycznie inny, niezwykle ważny problem — pełnego racjonalnego zatrudnienia.

Tadeusz Hadrowicz

EMPLOYMENT POLICY IN THE FRG WITH SPECIAL REFERENCE TO THE CONCEPT OF SHORTENING WORKING TIME

Unemployment constitutes one of the most important problems in highly developed capitalist countries today. And although these countries undertook numerous additional measures in the employment policy in the sixties, the slump in 1974 and 1975 along with the slow-down in the economic growth rate in the years following the crisis and the next crisis in the years 1981—1982 all caused that unemployment assumed proportions unprecedented since the fifties and a long-term character. Ineffectiveness of the state's economic policy and little optimistic long-term forecasts for economic growth led to revival and considerable strengthening of the working-time shortening concept as a source of struggle with unemployment, which is the concept that first appeared and was applied in practice at the time of the great slump in 1929—1933.

This article contains presentation of the above concept and of the discussion around it under way in West Germany. In its introduction, there are briefly presented also other measures employed by the West German employment policy and undertaken in the late sixties, which produced rather meager effects. In the final

[48] Przemawiają za tym obecne rozmiary bezrobocia i jego długotrwały charakter, ciągle postępująca automatyzacja procesów wytwórczych, a przede wszystkim małe szanse pobudzenia wzrostu gospodarczego w stopniu pozwalającym na jego znaczniejszą redukcję. W RFN np., gdzie bezrobocie przekroczyło już 2 mln osób, uważa się, że dla jego eliminacji niezbędne byłoby osiągnięcie i utrzymania do końca lat osiemdziesiątych 8% tempa wzrostu produktu społecznego, czego nie zapowiadają nawet najbardziej optymistyczne prognozy.

part of the article, it is stated that a common reduction of working time is a measure able to alleviate the unemployment problem. As such it is a solution, which considering the present situation in the labour market of most highly developed countries, should be adopted in spite of all reservations and doubts expressed with regard to it. Simultaneously, however, it seems quite obvious that it does not offer the slighest chance for permanent liquidation of this highly undesirable negative phenomenon.