

*Anna Stepniak-Kucharska**

PAKIET ANTYKRYZYSOWY JAKO INSTRUMENT WSPIERANIA RYNKU PRACY I PRZEDSIĘBIORCÓW

WSTĘP

Kryzysy ekonomiczne wpływają na wszystkie obszary sfery mikro- i makroekonomicznej. Jednym z takich obszarów, narażonym na niekorzystne zmiany, wywołane osłabieniem aktywności gospodarczej jest rynek pracy. W odpowiedzi na kryzys ekonomiczny, który pojawił się na rynkach światowych w 2008 roku, a więc jeszcze przed pojawieniem się w Polsce pierwszych symptomów kryzysu, podjęto prace nad ustanowieniem rozwiązań systemowych, które mają ograniczyć skutki hamowania polskiej gospodarki.

Uchwalony w połowie lipca 2009 roku pakiet rozwiązań antykryzysowych ma ograniczyć skutki hamowania gospodarki oraz umożliwić szybsze i skuteczniejsze reagowanie na zmiany sytuacji społeczno-ekonomicznej. Dodatkowe ułatwienia pozwolą zwiększyć i lepiej ukierunkować wsparcie na obszary najbardziej narażone na skutki spowolnienia gospodarczego. Przyjęte rozwiązania przewidują wsparcie zarówno dla pracowników, jak i dla przedsiębiorców, którzy mają trudności finansowe.

Celem artykułu jest prezentacja instrumentów wsparcia oferowanych przez pakiet antykryzysowy uchwalony w 2009 roku oraz analiza dotychczasowego wykorzystania dostępnych instrumentów.

PAKIET ANTYKRYZYSOWY

Przygotowany przez rząd pakiet działań antykryzysowych był rezultatem dyskusji i negocjacji w ramach Trójstronnej Komisji ds. Społeczno-Gospodarczych. Pierwsze prace nad pakietem rozpoczęły się już w 2008 roku, zanim w Polsce pojawiły się pierwsze symptomy kryzysu. Miały one na celu zareagowanie już we wstępnej fazie spowolnienia gospodarczego, tak, aby

* Dr, Zakład Funkcjonowania Gospodarki, Uniwersytet Łódzki.

możliwości minimalizowania jego skutków w Polsce, dawały gwarancje powodzenia. Podjęto wówczas decyzję, iż zespoły problemowe Trójstronnej Komisji, zgodnie ze swoimi kompetencjami, powinny rozpocząć prace zmierzające do poszukiwania narzędzi wsparcia i propozycji rozwiązań, zabezpieczających Polskę przed ewentualnymi negatywnymi skutkami kryzysu. Wyodrębniono również pięć obszarów w ramach, których miały pracować zespoły:

- prawo pracy i układów zbiorowych,
- polityka gospodarcza i rynek pracy,
- budżet, wynagrodzenia i świadczenia socjalne,
- fundusze,
- ubezpieczenia społeczne (włączone w ostatniej fazie negocjacji).

Efektem prowadzonych negocjacji był przyjęty przez Komisję i przesłany rządowi 13 marca 2009 roku 13-to punktowy „Pakiet działań antykryzysowych”. W pakiecie tym wyodrębniono trzy główne obszary wsparcia:

I. Obszar wynagrodzeń i świadczeń socjalnych:

1. Program kryzysowej pomocy dla społeczeństwa, w szczególności wsparcie rodzin najuboższych poszkodowanych w wyniku kryzysu oraz zwiększenie środków na świadczenia socjalne w związku ze wzrostem liczby osób zwalnianych z pracy.
2. Zniesienie opodatkowania zapomóg udzielanych przez związki zawodowe (poszerzenie katalogu) oraz świadczeń wypłacanych z zakładowego funduszu świadczeń socjalnych.
3. Zwolnienie z podatku dochodowego od osób fizycznych pomocy socjalnej realizowanej w formie bonów uprawniających do ich wymiany na towary lub usługi, w tym tzw. bonów towarowych i świadczeń pieniężnych.
4. Uchylenie ustawy o negocjacyjnym systemie kształtowania przyrostu przeciętnych wynagrodzeń u przedsiębiorców oraz zniesienie ustawy kominowej.
5. Wypracowanie mechanizmów wzrostu minimalnego wynagrodzenia do poziomu 50% przeciętnego wynagrodzenia.

II. Obszar rynku pracy i stosunków pracy:

1. Wprowadzenie 12-miesięcznego okresu rozliczeniowego.
2. Uruchomienie zakładowego funduszu szkoleniowego.
3. Racjonalizacja rozwiązań dotyczących doby pracowniczej w kontekście rozliczania czasu pracy.
4. Pakiety socjalne jako źródło prawa pracy.
5. Ruchomy czas pracy jako instrument wspomagający łączenie obowiązków rodzinnych z zawodowymi.

6. Stabilizacja zatrudnienia poprzez ograniczenie stosowania umów na czas określony.

III. Obszar polityki gospodarczej:

1. Przyspieszona amortyzacja.
2. Subsydiowanie zatrudnienia jako alternatywy wobec zwolnień grupowych¹.

Następnie, na posiedzeniu Prezydium Trójstronnej Komisji (15.05.2009), z udziałem Prezesa Rady Ministrów, przyjęto stanowisko, w którym uzgodniono m.in., że rząd uwzględniając (w miarę możliwości prawnych) uwagi partnerów społecznych, w stosunku do pierwotnych projektów ustaw, przygotuje w trybie pilnym pakiety rozwiązań legislacyjnych z oceną skutków regulacji, które niezwłocznie przekaże do konsultacji. Uzgodniono wówczas również dwie generalne zasady projektowanych rozwiązań zgodnie, z którymi:

- będą one miały charakter czasowy (na okres 2 lat – do 31.12.2011r.), z możliwością ich przedłużenia,
- warunkiem uzyskania wsparcia finansowego będzie występowanie przejściowych trudności firm, jako wynik kryzysu oraz spełnienie kryteriów ekonomicznych np. brakiem zadłużenia, programem naprawczym itp.

Efektem końcowym prac było uchwalenie Ustawy z dnia 1 lipca 2009 roku o łagodzeniu skutków kryzysu ekonomicznego dla pracowników i przedsiębiorców², która swoim zakresem działania obejmuje 6 punktów przyjętego pakietu: 12-miesięczny okres rozliczeniowy, racjonalizację przepisów dotyczących doby pracowniczej, ruchomy czas pracy, stabilizację zatrudnienia poprzez ograniczenie stosowania umów na czas określony, uruchomienie zakładowego funduszu szkoleniowego, subsydiowanie zatrudnienia jako alternatywę wobec zwolnień grupowych.

UELASTYCZNIECIE CZASU PRACY

Od 22 sierpnia 2009 roku wszyscy pracodawcy mają możliwość uelastyczniania czasu pracy. Zmiany dotyczą trzech podstawowych aspektów:

- wydłużenia okresów rozliczeniowych,
- indywidualnego określania czasu pracy,
- ograniczonego stosowania umów na czas określony.

¹ Tematy przyjętego autonomicznie pakietu działań antykryzysowych, www.mpips.gov.pl

² Ustawa z dnia 1 lipca 2009 roku o łagodzeniu skutków kryzysu ekonomicznego dla pracowników i przedsiębiorców, Dz.U. Nr 125, poz 1035.

Jeżeli jest to uzasadnione przyczynami obiektywnymi lub technologicznymi, lub dotyczącymi organizacji czasu pracy, **okres rozliczeniowy** może być przedłużony z czterech miesięcy do maksymalnie 12 miesięcy, przy zachowaniu ogólnych zasad dotyczących bezpieczeństwa i zdrowia pracowników³. Oznacza to, że w zależności od potrzeb przedsiębiorca będzie mógł proporcjonalnie skracać lub wydłużać czas pracy np. do 10 godzin w okresie wzrostu zamówień, a później w razie spadku zamówień proporcjonalnie skrócić (do 6 godzin dziennie). Indywidualny rozkład czasu pracy pracownika może więc przewidywać zróżnicowanie liczby godzin do przepracowania w różnych miesiącach - okresy dłuższej pracy będą równoważone okresami pracy krótszej lub dniami wolnymi od pracy – jednak w ramach wymiaru czasu pracy, obowiązującego danego pracownika, ustalonego na przyjęty okres rozliczeniowy, zgodnie z przepisami Kodeksu pracy.

Przedsiębiorca stosując przedłużony okres rozliczeniowy musi spełnić cztery podstawowe warunki, tj.:

- zapewnienie pracownikowi minimalnego odpoczynku dobowego (11 godz.) oraz tygodniowego (35 godz.),
- wynagrodzenie pracownika nie może być niższe od wysokości minimalnego wynagrodzenia za pracę,
- harmonogram czasu pracy określający indywidualny rozkład czasu pracy pracownika może być sporządzony na okres krótszy niż okres rozliczeniowy (min. 2 miesiące),
- przekazanie kopii porozumienia o wprowadzeniu przedłużonego okresu rozliczeniowego właściwemu okręgowemu inspektorowi pracy⁴.

Ustawa przewiduje również możliwość ustalenia w **indywidualnym rozkładzie czasu pracy** pracownika różnych godzin rozpoczynania i kończenia pracy w poszczególnych dobach pracowniczych. W takich przypadkach ponowne wykonywanie pracy przez pracownika w tej samej dobie nie stanowi pracy w godzinach nadliczbowych.

Zgodnie z Kodeksem pracy, jeżeli strony dwukrotnie zawarły **umowę o pracę** na czas określony⁵, to kolejna umowa musi zostać zawarta na czas nieokreślony. Czasowa zmiana przepisów prawa pracy wynikająca z ustawy antykryzysowej

³ *Ibidem*, art. 9 ust. 1.

⁴ Pakiet antykryzysowy w praktyce czyli co możesz zyskać (a co stracić) korzystając z pakietu antykryzysowego, Polskie Centrum Kadrowo-Płacowe, Łódź 2009.

⁵ Na następujące po sobie okresy, o ile przerwa między rozwiązaniem poprzedniej, a nawiązaniem kolejnej umowy o pracę nie przekroczyła 1 miesiąca; Ustawa z dn. 26.06.1974 r. – Kodeks pracy, Dz.U. z 1998r. Nr 21, poz. 94, art. 251 § 1, z późn. zm.

polega na tym, że wprowadzono maksymalny łączny okres (24 miesiące) zatrudniania pracownika na czas określony⁶.

Do końca kwietnia 2010 roku z przedłużenia okresu rozliczeniowego skorzystało 718 podmiotów. W 456 przypadkach przedłużenie okresu rozliczeniowego nastąpiło w drodze zawarcia porozumienia z przedstawicielami pracowników, w 246 – na mocy porozumienia ze związkami zawodowymi, a w 16 przypadkach okres rozliczeniowy został przedłużony w układzie zbiorowym pracy⁷.

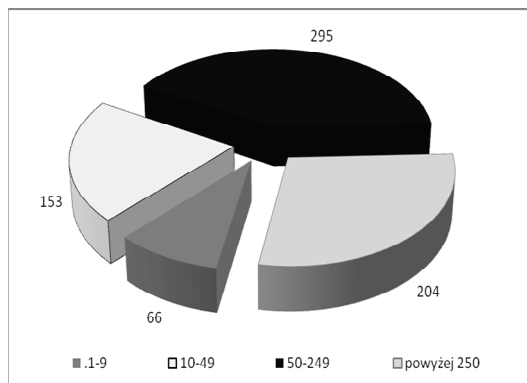
W większości przypadków (538) przedsiębiorcy ustalali maksymalne dopuszczalne okresy rozliczeniowe – 12 miesięcy. Dominowały firmy z sekcji C – przetwórstwo przemysłowe (PKD 2007), które stanowiły 55,6% podmiotów korzystających z takiego rozwiązania. Analiza zróżnicowania regionalnego wskazuje, iż najczęściej okres rozliczeniowy czasu pracy wydłużali przedsiębiorcy podlegający PIP w Krakowie (95), Poznaniu (74) i Wrocławiu (71)⁸.

Uwzględniając wielkość zatrudnienia można zauważyć, iż z rozwiązania takiego najczęściej korzystały przedsiębiorstwa średnie (41,1%). Znaczna była również grupa firm dużych (28,4%) (zob. Wykres 1).

⁶ O ile przerwa między rozwiązaniem poprzedniej, a nawiązaniem kolejnej umowy o pracę nie przekroczyła 3 miesięcy.

⁷ Informacja dotycząca stosowania przepisów ustawy z dnia 1 lipca 2009 r. o łagodzeniu skutków kryzysu ekonomicznego dla pracowników i przedsiębiorców (Dz. U. Nr 125, poz. 1035) w zakresie przedłużania okresów rozliczeniowych, Państwowa Inspekcja Pracy, Główny Inspektorat Pracy, Warszawa 2010.

⁸ Białystok-20 (2,8%); Bydgoszcz-36 (5,0%); Gdańsk-49 (6,8%); Kraków-95 (13,2%); Katowice-26 (3,6%); Kielce-58 (8,1%); Lublin-28 (3,9%); Łódź-45 (6,3%); Olsztyn-17 (2,4%); Opole-36 (5,0%); Poznań-74 (10,3%); Rzeszów-41 (5,7%); Szczecin-36 (5,0%); Warszawa-55 (7,7%); Wrocław-71 (9,9%); Zielona Góra-31 (4,3%).



Wykres 1. Liczba zgłoszeń dotyczących przedłużenia okresów rozliczeniowych czasu pracy wg wielkości zatrudnienia (stan na 30 kwietnia 2010 r.)

Źródło: Informacja dotycząca stosowania przepisów ustawy z dnia 1 lipca 2009 r. o łagodzeniu skutków kryzysu ekonomicznego dla pracowników i przedsiębiorców w zakresie przedłużania okresów rozliczeniowych, PIP, Główny Inspektorat Pracy, Warszawa 2010.

DOPLATY DO WYNAGRODZENIA PRACOWNIKÓW

Ustawa antykryzysowa wprowadziła również rozwiązania, finansowane z FGŚP⁹, z których mogą skorzystać wyłącznie przedsiębiorcy znajdujący się w tzw. „przejściowych trudnościach finansowych”¹⁰. Z subsydiowania zatrudnienia mogą skorzystać przedsiębiorcy, którzy:

- zanotowali średni spadek obrotów gospodarczych (rozumianych jako sprzedaż) nie mniejszy niż 25%, liczony ilościowo lub wartościowo w ciągu 3 kolejnych miesięcy po dniu 01.07.2008 r., w porównaniu do tych samych 3 miesięcy w okresie od dnia 01.07.2007 r. do 30.06.2008 r.,
- nie zalegają z zobowiązaniami publicznoprawnymi i składkami na Fundusz Pracy,

⁹ Rozporządzenie MPiPS z dn. 24.08.2009r. w sprawie przyznawania i wypłaty świadczeń z Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych przedsiębiorcom w przejściowych trudnościach finansowych, Dz.U. Nr 135, poz. 1112.

¹⁰ Z pomocy finansowej państwa, bez względu na to, w jakiej znajdują się kondycji finansowej, nie będą mogli skorzystać przedsiębiorcy działający w branżach, w których niedozwolone jest stosowanie pomocy publicznej (Załącznik I do Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską).

- nie znajdują się w sytuacji, w której zachodzą przesłanki do ogłoszenia jego upadłości,
- w dniu 01.07.2008r. nie znajdowali się w trudnej sytuacji ekonomicznej,
- opracowali program naprawczy obejmujący jeden rok, uprawdopodobniający poprawę jego kondycji finansowej,
- nie otrzymali pomocy publicznej na wyposażenie lub doposażenie stanowiska pracy dla skierowanego bezrobotnego ze środków Funduszu Pracy, albo otrzymali tę pomoc ale od dnia wydania decyzji o otrzymaniu pomocy publicznej upłynęło co najmniej 12 miesięcy,
- uzyskali stosowne zaświadczenie potwierdzające fakt znajdowania się w przejściowych trudnościach finansowych.

Przedsiębiorcy znajdujący się w „przejściowych trudnościach finansowych” mogą przez maksymalnie pół roku skorzystać ze:

- świadczenia na częściowe zaspokojenie wynagrodzeń pracowniczych za czas przestoju ekonomicznego,
- świadczenia na częściowe zrekompensowanie obniżenia wymiaru czasu pracy,
- świadczenia na opłacenie składek na ubezpieczenia społeczne pracowników należnych od pracodawcy
- ustalenia nowych warunków spłaty należności FGŚP¹¹.

Przedsiębiorcy znajdujący się w przejściowych trudnościach finansowych będą mogli, bez konieczności zmieniania warunków umowy z pracownikiem, **obniżyć jego wymiar pracy** o połowę, obniżając mu proporcjonalnie wynagrodzenie za pracę. Rozwiązanie takie ma więc szereg ograniczeń takich jak:

- wymiar czasu pracy pracownika określony w umowie o pracę może być obniżony nie więcej niż do połowy pełnego wymiaru czasu pracy,
- wynagrodzenie za pracę może zostać zmniejszone nie więcej niż proporcjonalnie do obniżenia wymiaru czasu pracy,
- obniżone wynagrodzenie nie może być niższe od płacy minimalnej (1276 zł w 2009 r., 1317 zł w 2010 r.),
- obniżone wynagrodzenie może być częściowo pokryte ze środków pochodzących z FGŚP, jeżeli pracodawca ma podpisaną z funduszem umowę – do wysokości 70% zasiłku dla bezrobotnych (maks. 402,50 zł – 2009 r., 519,47 – 2010 r.).

¹¹ Pakiet antykryzysowy w praktyce, czyli co możesz zyskać (a co stracić) korzystając z pakietu antykryzysowego, Polskie Centrum Kadrowo-Płacowe, Łódź 2009.

Pracodawcy mogą również skorzystać z tzw. **przestoju ekonomicznego**. Zgodnie z ustawą przestój ekonomiczny oznacza niewykonywanie pracy u przedsiębiorcy w przejściowych trudnościach finansowych przez pracownika pozostającego w gotowości do pracy z przyczyn ekonomicznych nie dotyczących pracownika¹². Tak jak w poprzednim przypadku, rozwiązanie to może być stosowane maksymalnie przez okres sześciu miesięcy. Przedsiębiorca może wówczas zwolnić pracowników z obowiązku pracy, pozostawiając ich jednak w tzw. gotowości do jej wykonywania oraz obniżyć im wynagrodzenie do poziomu wynagrodzenia minimalnego. Ze środków FGŚP pracodawca otrzyma wówczas co miesiąc równowartość 100 proc. zasiłku dla bezrobotnych (maks. 575 zł – 2009 r., 742,10 zł – 2010 r.).

Trzecim rozwiązaniem, z którego mogą skorzystać przedsiębiorcy jest możliwość otrzymania pomocy na **opłacenie składek na ubezpieczenia społeczne** pracowników należnych od pracodawcy na podstawie przepisów o systemie ubezpieczeń społecznych od przyznanych świadczeń.

Pracodawcy mogą również ubiegać się o ustalenie nowych **warunków spłaty zobowiązań wobec FGŚP**, które powstały przed 30.06.2008 r. Preferencje mogą wówczas obejmować odroczenie terminu płatności i rozłożenie pozostałej części na raty¹³ oraz zawieszenia postępowania egzekucyjnego i naliczania odsetek od niespłaconej kwoty świadczeń pracowniczych stanowiących należności Funduszu¹⁴.

W ciągu dziesięciu miesięcy obowiązywania pakietu anty kryzysowego przedsiębiorcy złożyli łącznie 156 wniosków o subsydiowanie zatrudnienia. Najczęściej robili to przedsiębiorcy z województwa śląskiego (23), wielkopolskiego (22) i pomorskiego (20). Natomiast najmniej wniosków złożono w województwach południowo-wschodnich (zob. Mapa 1).

¹² Ogłoszenie przestoju wymaga spełnienia dwóch warunków – otrzymania zaświadczenia o statusie podmiotu znajdującego się w „przejściowych trudnościach finansowych” oraz przedłożenia w TJ FGŚP pisemnej zgody pracowników na objęcie przestojem ekonomicznym.

¹³ Maks. na 12 miesięcy lub na 24 raty w przypadku jednorazowej spłaty 15% zobowiązania wobec Funduszu.

¹⁴ Na okres roku od dnia złożenia wniosku. Istniała będzie możliwość przedłużenia terminu spłaty o okres kolejnego roku.



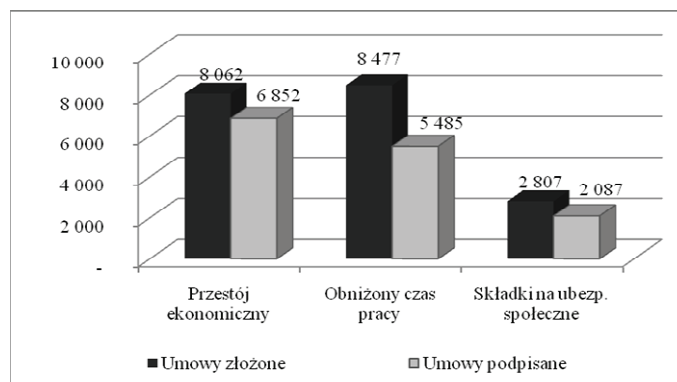
**Mapa 1. Łączna ilość wniosków złożonych do Biur Terenowych FGŚP
(stan na 28.06.2010 r.)**

Źródło: Informacja o wnioskach złożonych do FGŚP na podstawie ustawy z dnia 1 lipca 2009 r. o łagodzeniu skutków kryzysu ekonomicznego dla pracowników i przedsiębiorców, MPiPS, Warszawa 2010.

W analizowanym okresie przedsiębiorcy złożyli wnioski o subsydiowanie zatrudnienia 10.760 pracowników na łączną kwotę 19,3 mln zł. Przedsiębiorcy najczęściej wnioskowali o refundację części obniżonego wynagrodzenia (8,48 mln zł – 4958 pracowników) oraz wynagrodzenia z tytułu przestoju ekonomicznego (8,06 mln zł – 5802 pracowników). Zdecydowanie rzadziej starano się o refundację części składki na ubezpieczenia społeczne (2,81 mln zł) (zob. Wykres 2).

Do 28 czerwca 2010 roku pozytywnie zaopiniowano 122 wnioski (odrzucono 8). Podpisano 87 umów o subsydiowanie zatrudnienia na łączną kwotę 14,4 mln zł, a wypłacono 5,5 mln zł.

Tylko trzech pracodawców złożyło wnioski o ustalenie nowych warunków spłaty zobowiązań wobec FGŚP. Wnioski dotyczyły kwoty 1,28 mln zł, z czego umowy podpisano na 1,12 mln zł.



**Wykres 2. Struktura wniosków o wypłatę świadczeń
(stan na 28.06.2010 r., w tys. zł)**

Źródło: Jak do Mapy 1.

DOFINANSOWANIE SZKOLEŃ I STUDIÓW PODYPLOMOWYCH

Ustawa o łagodzeniu skutków kryzysu ekonomicznego dla pracowników i przedsiębiorców wprowadziła również rozwiązania adresowane zarówno do pracowników, jak i pracodawców. Z prawa do podnoszenia kwalifikacji pracowników poprzez szkolenia i studia podyplomowe¹⁵ mogą skorzystać pracodawcy, którzy znajdują się w przejściowych trudnościach finansowych oraz utworzyli w przedsiębiorstwie fundusz szkoleniowy¹⁶.

Przedsiębiorcy, którzy spełniają powyższe warunki mogą ubiegać się o dofinansowanie z Funduszu Pracy:

- kosztów szkolenia pracowników skierowanych na szkolenie za okres nieprzekraczający 6 miesięcy,
- kosztów studiów podyplomowych skierowanych pracowników za okres nieprzekraczający 12 miesięcy,
- stypendiów dla pracowników w okresie szkolenia lub studiów podyplomowych,

¹⁵ Rozporządzenie MPiPS z dnia 24.08.2009 r. w sprawie szczegółowych warunków dofinansowania ze środków Funduszu Pracy kosztów szkoleń i studiów podyplomowych oraz szczegółowych warunków finansowania stypendiów i składek na ubezpieczenie społeczne, Dz.U. Nr 136, poz. 111.

¹⁶ Ustawa z dnia 20.04.2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, tekst jedn. Dz. U. z 2008 r. Nr 69, poz. 415 z późn. zm.

– naliczonych od wypłaconych stypendiów składek na ubezpieczenie społeczne pracowników należne od pracodawcy.

Z podnoszenia kwalifikacji mogą skorzystać pracownicy, którym czas pracy został zmniejszony lub znajdują się w czasie przestoju ekonomicznego. W takiej sytuacji pracodawca może otrzymać dofinansowanie do 80% kosztów szkolenia, lub studiów podyplomowych, nie więcej jednak niż 300% przeciętnego wynagrodzenia w poprzednim kwartale (w trzecim kwartale 2010 r. – 9.949,14 zł). Natomiast pracownicy, którzy zdecydują się na podwyższanie kwalifikacji w obu tych formach będą otrzymywać ze środków FP stypendium, wypłacane przez przedsiębiorcę w wysokości równej podstawowej kwocie zasiłku dla bezrobotnych w okresie obniżonego wymiaru czasu pracy oraz w wysokości do 100% zasiłku dla bezrobotnych w przypadku przestoju ekonomicznego, z uwzględnieniem wymiaru czasu pracy pracownika¹⁷. Kwota stypendium będzie finansowana przez przedsiębiorcę łącznie ze składkami na ubezpieczenia społeczne naliczonymi od wypłaconych stypendiów, należnych od pracodawcy.

Pracodawca kierujący pracownika na szkolenie/studia podyplomowe musi zawrzeć z pracownikiem pisemną umowę szkoleniową określającą prawa i obowiązki stron. Porozumienie zawiera m.in. warunki zwrotu przez pracownika kosztów kształcenia, jeżeli nie ukończy on ze swojej winy nauki, na którą został skierowany. Przedsiębiorca może również wprowadzić zapisy zobowiązujące pracownika do pozostawania w zatrudnieniu po ukończeniu szkolenia lub studiów podyplomowych przez określony w umowie czas (nie dłuższy niż 3 lata) oraz zasady zwrotu kosztów poniesionych przez zakład pracy, w przypadku niedotrzymania przez pracownika umownego zobowiązania.

Szkolenia wiążą się również z pewnymi ograniczeniami nałożonymi na pracodawców. W okresie pobierania przez pracownika stypendium w czasie szkolenia lub studiów podyplomowych a także sześć miesięcy po jego zakończeniu, pracodawca nie może wypowiedzieć umowy o pracę z przyczyn niezależnych od pracowników.

Od momentu wejścia w życie ustawy do 28 czerwca 2010 roku Fundusz Pracy zawarł umowy o dofinansowanie podnoszenia kwalifikacji na łączną kwotę 557,2 tys. zł¹⁸. Prawie w całości dotyczyły one dofinansowania szkoleń (555.565 zł – 99,7%). Pracodawcy wykazywali niewielkie zainteresowanie stypendiami szkoleniowymi (1.628 zł – 0,3%), a wniosku o dofinansowanie

¹⁷ W sytuacji przestoju ekonomicznego stypendium wypłacane jest w wysokości proporcjonalnej do wymiaru czasu pracy pracownika.

¹⁸ Informacja o umowach zawartych przez starostów w sprawie wypłat świadczeń z funduszu pracy na podstawie ustawy z dnia 1 lipca 2009 r. o łagodzeniu skutków kryzysu ekonomicznego dla pracowników i przedsiębiorców wg stanu na dzień 28.06.2010 r., MPiPS, Warszawa 2010.

studiów podyplomowych nie złożył żaden przedsiębiorca. Podpisane umowy dotyczyły szkoleń organizowanych dla 491 osób.

INNE DZIAŁANIA ZWIĄZANE Z ŁAGODZENIEM SKUTKÓW KRYZYSU

Poza instrumentami wynikającymi z ustawy o łagodzeniu skutków kryzysu ekonomicznego dla pracowników i przedsiębiorców przygotowano również inne rozwiązania, których celem jest wsparcie gospodarstw domowych i przedsiębiorców w okresie osłabienia aktywności gospodarczej. Do najważniejszych z nich można zaliczyć:

- wsparcie dla osób, które ze względu na utratę pracy nie są w stanie spłacać kredytów zaciągniętych na zakup własnego mieszkania,
- ochronę gospodarki i gospodarstw domowych przed niekontrolowanym wzrostem cen energii,
- wzmocnienie systemu gwarancji i poręczeń dla małych i średnich przedsiębiorstw, co zwiększy ich dostęp do finansowania zewnętrznego,
- podwyższenie limitu gwarancji i poręczeń Skarbu Państwa do 40 mld zł, który zwiększa dostępność kredytów dla przedsiębiorców,
- wprowadzenie wyższej ulgi inwestycyjnej (do 100 tys. euro) dla nowo zakładanych firm,
- wspieranie przez Agencję Rozwoju Przemysłu SA inicjatyw pobudzających polską gospodarkę,
- umożliwienie zaliczania do kosztów podatkowych wydatków na prace badawcze,
- zwiększenie możliwości dokonywania inwestycji w formule partnerstwa publiczno-prywatnego,
- wsparcie dla instytucji rynku finansowego mających problemy z płynnością,
- zabezpieczenie wypłacalności instytucji finansowych i ich możliwości finansowania gospodarki,
- przyspieszenie inwestycji współfinansowanych ze środków Unii Europejskiej,
- ułatwienie podejmowania szybkich i skoordynowanych działań przez najważniejsze uprawnione do tego instytucje (Ministerstwo Finansów, NBP, KNF) na rzecz rozwiązania nasilającego się kryzysu.

Dodatkowo, wykorzystując Fundusze Europejskie, w sytuacji osłabienia koniunktury na rynku pracy, wsparcia udziela MRR. W ramach PO Kapitał Ludzki przewidziano:

- specjalne, jednorazowe dodatki (sześciokrotność pełnego zasiłku dla bezrobotnych) dla osób, które znalazły pracę w odległości powyżej 50 km od dotychczasowego miejsca zamieszkania – na pokrycie kosztów dojazdu lub osiedlenia się w nowym miejscu¹⁹,
- pokrycie trzykrotności różnicy pomiędzy poprzednią (wyższą) a obecną (niższą) płacą brutto pracownika, lecz nie więcej niż 4 000 zł,
- sfinansowanie specjalistycznych szkoleń lub studiów podyplomowych dla wysoko wykwalifikowanych pracowników zwolnionych z przyczyn zakładu pracy,
- środki na rozpoczęcie działalności gospodarczej dla pracowników objętych programem zwolnień monitorowanych,
- „szybką ścieżkę” oceny wniosków o dofinansowanie projektu – skrócenie czasu oceny wniosku do 30 dni²⁰.

PODSUMOWANIE

Uchwalone rozwiązania antykryzysowe mają ograniczyć skutki hamowania polskiej gospodarki. Ustawa o łagodzeniu skutków kryzysu ekonomicznego dla pracowników i przedsiębiorców ma za zadanie zmniejszyć bezrobocie i pomóc przedsiębiorcom, którzy znajdują się w przejściowych trudnościach. Jej zasadniczym celem jest obniżenie kosztów pracy oraz utrzymanie poziomu zatrudnienia przez przedsiębiorców w okresie spowolnienia gospodarczego.

Na realizację różnego rodzaju działań antykryzysowych przeznaczono prawie 22 mld zł. Z kwoty tej 1,46 mld zł (6,6%) ma być rozdysponowane na wspomniane powyżej działania, a więc na wspieranie zatrudnienia. Na kwotę tą składa się 960 mln zł z FGŚP i 500 mln zł z FP. Szacuje się, że bezpośrednią pomocą finansową może zostać objętych prawie 250 tys. osób. Z tej grupy prawie 50 tys. osób będzie mogło skorzystać ze szkoleń lub studiów podyplomowych, które zostaną zrefundowane przez państwo maksymalnie w wysokości 80% kosztów. Ponadto 20 mld zł przeznaczono na gwarancje kredytowe dla przedsiębiorstw i samorządów, a 400 mln zł na pomoc w spłacie kredytów hipotecznych.

Według szacunków MPiPS w ciągu dziesięciu miesięcy obowiązywania ustawy antykryzysowej, bez udzielonego wsparcia liczba bezrobotnych zwiększyłaby się z 1 mln 720 tys. do ok. 1 mln 969 tys. osób – co oznacza, że

¹⁹ Dla osób uczestniczących w realizacji projektów w Poddziałaniu 6.1.1 oraz 8.1.2.

²⁰ W ramach konkursów ogłaszanych i przeprowadzanych w ramach Poddziałania 6.1.1, Działania 6.2 oraz Poddziałania 8.1.2.

stopa bezrobocia z 11 proc. zwiększyłaby się nawet do 12,6 proc. (249,5 tys.). Przy założeniu, że około 166 tys. osób nabyłoby prawo do zasiłku wypłacanego przez okres 6 miesięcy, a kolejne 83 tys. osób do świadczenia wypłacanego przez okres 12 miesięcy, koszt wypłaty zasiłków dla grupy 249,5 tys. osób wyniósłby ok. 1,1 mld zł²¹.

Rozwiązania przyjęte w ustawie opierają się na równoczesnym wykorzystaniu dwóch grup instrumentów:

- szeroko rozumianym uelastycznieniu rynku pracy,
- świadczeniach finansowych z FGŚP dla przedsiębiorców (ale także pracowników).

Z całą pewnością przygotowane rozwiązania są potrzebne i mają szansę pozytywnie wpływać na niekorzystne zmiany zachodzące na rynku pracy. Do najważniejszych zalet pakietu antykryzysowego można zaliczyć to, iż:

- chroni pracowników i daje o większe gwarancje utrzymania zatrudnienia, mimo zagrożeń kryzysowych,
- umożliwia przedsiębiorcom utrzymanie się na rynku w okresie dekonunktury,
- udzielona pomoc jest tańsza od kosztów ewentualnego wzrostu bezrobocia.

Mechanizm przewidziany w pakiecie antykryzysowym daje przedsiębiorcom szansę na szybkie reagowanie na zmieniającą się koniunkturę bez konieczności stosowania długotrwałych procedur kodeksowych.

Wprowadzone rozwiązania pozwalają pracodawcom na bardziej *elastyczne* i efektywniejsze gospodarowanie czasem pracy pracowników w ścisłym powiązaniu z ich bieżącą sytuacją ekonomiczną. Dają one przedsiębiorcom możliwość utrzymania poziomu zatrudnienia oraz gwarantują gotowość do niezwłocznego podjęcia wzmożonej pracy w przedsiębiorstwie przez „sprawdzonych” pracowników z odpowiednimi kwalifikacjami i doświadczeniem, w przypadku poprawy sytuacji rynkowej.

Efektem są również oszczędności w kosztach zatrudnienia. Po pierwsze, pracodawcy nie muszą wypłacać dodatków za nadgodziny w okresie prosperity, przy równoczesnym obowiązku wypłaty wynagrodzenia w okresach przestojów wynikających z dekonunktury. Po drugie, wydłużenie okresu rozliczeniowego umożliwia przesunięcie terminu płatności dodatków za pracę w godzinach nadliczbowych do zamknięcia okresu rozliczeniowego czasu pracy.

Pracodawcy napotykają jednak na pewne problemy związane z uelastycznieniem czasu pracy. Po pierwsze, harmonogram czasu pracy określający indywidualny rozkład czasu pracy pracownika może być sporządzony na okres krótszy niż okres rozliczeniowy, jednak nie krótszy niż

²¹ Stan realizacji pakietu działań antykryzysowych, www.MPiPS.gov.pl.

2 miesiące. W okresie dekonunktury, z którą wiązą się gwałtowne zmiany poziomu produkcji okres ten może być zbyt długi, by efektywnie gospodarować czasem pracy.

Z punktu widzenia przedsiębiorców wątpliwości może również budzić to, że osoby, które po maksymalnie sześciu miesiącach urlopu postojowego, wrócą do pracy, bez względu na sytuację firmy, muszą być dalej zatrudnione, przez co najmniej pół roku. Istnieje bowiem ryzyko, że w tak krótkim czasie nie poprawi się kondycja finansowa przedsiębiorcy. Zrozumiałe jest jednak to, iż ustawodawca wprowadził pewne ograniczenia, których celem jest uniknięcie sytuacji, w której przedsiębiorcy po skorzystaniu z preferencji zwalniają pracowników.

W zasadzie nie widać korzyści, jakie pracodawca może osiągnąć w związku ze zmianami zasad zawierania umów o pracę na czas określony.

Proponowane rozwiązania gwarantują pracownikom, którym czasowo obniżono wymiar czasu pracy wraz z proporcjonalnym obniżeniem wynagrodzenia, prawo do otrzymania świadczenia z FGŚP, jednak mimo to, dla wielu nich są niekorzystne. Problemem są bowiem niskie gwarancje płacowe (na poziomie płacy minimalnej). W takiej sytuacji część pracowników może odmówić skorzystania z takiego rozwiązania, mimo, iż alternatywą może być utrata pracy.

Przedsiębiorcy mogą również skorzystać z subsydiowania zatrudnienia. Pierwszą barierą, na którą napotykają firmy są warunki, jakie należy spełnić, aby skorzystać z tego rozwiązania. Subsydiowanie wynagrodzeń nie jest bowiem, jak poprzedni instrument, przeznaczone dla wszystkich firm, lecz dla tych, które znajdują się w przejściowych trudnościach finansowych. Po pierwsze, ustalony 25-procentowy spadek obrotów wydaje się zbyt wysoki. Po drugie, przedsiębiorcy muszą opracować program naprawczy, uprawdopodobniający poprawę jego kondycji finansowej. Stworzenie programu naprawczego, nie jest niestety wyłącznie wymogiem formalnym, koniecznym do ubiegania się o dofinansowanie ze strony Funduszu, lecz podstawowym czynnikiem decydującym o przyznaniu lub odmowie subsydiowania zatrudnienia. Dla wielu mikro- i małych firm może się to okazać barierą nie do pokonania. Przygotowanie takiego planu wymaga bowiem znacznej wiedzy i umiejętności, a na skorzystanie z pomocy firm doradczych przedsiębiorstwa mogą nie mieć pieniędzy. Po trzecie, procedury związane z subsydiowaniem zatrudnienia są skomplikowane i czasochłonne. W takiej sytuacji może się zdarzyć, iż o ile pracodawcy będą ubiegali się o dofinansowania zatrudnienia, to nie będą starali się o pozyskanie stypendiów szkoleniowych dla pracowników.

Dofinansowanie szkoleń jest instrumentem korzystnym zarówno dla pracodawców, jak i pracowników. Dzięki nim pracodawca może w okresie gorszej koniunktury podnieść kwalifikacje swoich podwładnych, ponosząc 20%

kosztów. Problemem może jednak być zdobycie środków na „wkład własny”. Zaletą tego rozwiązania są wprowadzone zabezpieczenia, pozwalające pracodawcy na wprowadzenie w umowie szkoleniowej zapisów zobowiązujących pracownika do pozostawania w zatrudnieniu po ukończeniu szkolenia lub studiów podyplomowych przez określony w umowie czas (nie dłuższy niż 3 lata) oraz zasad zwrotu kosztów poniesionych przez zakład pracy, w przypadku niedotrzymania przez pracownika umownego zobowiązania lub nieukończenia kształcenia.

Szkolenia są również korzystne dla samych pracowników. Zamiast utraty pracy otrzymują wynagrodzenie (co prawda niższe), ale mają szansę na podniesienie swoich kwalifikacji i tym samym, pozycji na rynku pracy.

Anna Stępnia-Kucharska

THE “ANTI-CRISIS PACKAGE” – LABOUR MARKET AND ENTREPRENEURS SUPPORTING INSTRUMENT

(Summary)

The economic crises affect all areas of micro – and macro-economic sphere. The labor market is particularly vulnerable to unfavorable changes caused by weakening economic activity. In response to global economic crisis of 2008, that is well before the first symptoms of crisis showed up in Poland, several projects were established in order to introduce systemic solutions controlling results of Poland’s economic slowdown.

The “Anti-crisis Package” adopted in mid-July 2009 is to control the economic slowdown and enable more dynamic and effective response to changes of socio-economic situation. Other facilitations would enhance and direct support for areas most vulnerable to consequences of economic recession. The adopted solutions envisage support both for employees and employers in financial trouble.

The purpose of the study is to present support instruments included in the 2009 “Anti-crisis Package” and analysis of the previously available instruments.