



# Reakcja na recesję: inicjatywy publiczne związane z zatrudnieniem w państwach członkowskich UE i Norwegii

## Streszczenie

### Wstęp

Gospodarka europejska stoi przed wyzwaniem spowolnienia gospodarczego, które na świecie uważa się za najpoważniejszą i najpowszechniejszą recesję od zakończenia drugiej wojny światowej. W reakcji na tę sytuację Unia Europejska oraz poszczególne państwa członkowskie wprowadziły lub dostosowały szereg instrumentów publicznych w celu wsparcia gospodarki i rynku pracy.

Niniejsze sprawozdanie, opracowane przez Europejskie Obserwatorium Restrukturyzacji (ang. European Restructuring Monitor, ERM), zawiera systematyczny przegląd inicjatyw publicznych mających przeciwdziałać obecnej recesji, przeprowadzanych lub zaplanowanych w państwach członkowskich UE i Norwegii, według stanu na kwiecień-maj 2009 r. Wykorzystano w nim wkład korespondentów sieci Obserwatorium, a także badania własne. Uwzględniono wyłącznie instrumenty koncentrujące się na utrzymaniu lub tworzeniu miejsc pracy lub zapewniające wsparcie dochodów siły roboczej. Ma to na celu pokazanie różnych podejść realizowanych w państwach członkowskich i Norwegii, a nie przedstawienie wyczerpującego wykazu realizowanych inicjatyw.

### Kontekst polityki

W listopadzie 2008 r. Komisja Europejska opublikowała europejski plan naprawy gospodarczej w celu określenia, w jaki sposób „decydujące i skoordynowane działania pozwoliłyby znaleźć odpowiedź na kryzys gospodarczy”. Przedstawiając plan, przewodniczący Komisji Europejskiej José Manuel Barroso napisał, że z zadowoleniem obserwował, „jak krajowe rządy dokładają starań, aby rozwiązać swoje własne problemy, inspirując się wspólnymi zasadami ustalonymi na potrzeby działań na szczeblu europejskim”. W analizie ERM uwzględniono zarówno szereg środków podejmowanych przez państwa członkowskie UE, jak i wyłaniające się wspólne podejścia.

Większość państw członkowskich uruchomiła kompleksowe pakiety działań anty-kryzysowych w celu zareagowania na obecną recesję, w tym różne

instrumenty i fundusze mające zaradzić problemom gospodarczym, finansowym, społecznym i związanym z zatrudnieniem, bezpośrednio związanym z obecną sytuacją. Typ praktycznego podejścia do wspierania przedsiębiorstw i osób fizycznych podczas kryzysu gospodarczego jest jednak różny w poszczególnych częściach Europy. Różny jest nacisk kładziony na poszczególne typy instrumentów i grupy docelowe, różny też może być kształt poszczególnych środków ukierunkowanych na te same działania.

Jednocześnie, pomimo powszechnego uznania dla kluczowej roli dialogu społecznego w zapewnianiu uczciwych i sprzyjających integracji ustaleń w dobie recesji, zaangażowanie partnerów społecznych w różnych częściach Europy w opracowywanie i wdrażanie środków związanych z recesją różni się pod względem poziomu i zakresu uczestnictwa w kształtowaniu polityki.

### Główne ustalenia

Instrumenty związane z zatrudnieniem, stanowiące odpowiedź na recesję w państwach członkowskich i Norwegii nie tylko pomagają uniknąć masowych zwolnień, ale również minimalizują koszty przedsiębiorstw związane ze zwalnianiem, zatrudnianiem i ponownym zatrudnianiem pracowników. Tym samym środki te, z punktu widzenia siły roboczej, łagodzą równocześnie wpływ kryzysu na rynek pracy i społeczeństwo, ułatwiają dostosowywanie na poziomie przedsiębiorstw i uwzględniają średnio- i długoterminową perspektywę, w tym inwestowanie w kapitał ludzki i utrzymywanie umiejętności charakterystycznych dla danego przedsiębiorstwa.

Najbardziej powszechne inicjatywy publiczne można zaklasyfikować do trzech podstawowych grup:

- środki mające na celu utrzymanie zatrudnienia, o charakterze zapobiegawczym, gdyż ich celem jest utrzymanie zatrudnienia poprzez, na przykład, wspieranie przedsiębiorstw lub

zapewnianie wsparcia dochodów pracowników, którzy zgodzili się na obniżenie wynagrodzenia, aby zachować pracę;

- środki mające na celu tworzenie miejsc pracy, oparte na instrumentach promujących przechodzenie z bezrobocia do zatrudnienia – ukierunkowane na osoby poszukujące pracy;
- inicjatywy mające na celu wsparcie finansowe osób fizycznych w przypadku zwolnień pracowniczych, wpisujące się w kategorię wsparcia dochodów osób bezrobotnych i osób znajdujących się poza rynkiem pracy.

Do przykładów środków mających na celu utrzymanie zatrudnienia należą wsparcie pracy krótkoterminowej, czasowe zwolnienia z pracy, wsparcie na działania szkoleniowe dla pracowników, obniżenie lub odroczenie pozapłacowych kosztów pracy. Ta kategoria obejmuje również bezpośrednio i pośrednio wsparcie dla przedsiębiorstw. W kilku państwach członkowskich dostosowano lub wprowadzono inicjatywy dotyczące pracy krótkoterminowej lub czasowych zwolnień, zazwyczaj przy pewnym zaangażowaniu partnerów społecznych. Większość instrumentów obejmuje wszystkie sektory działalności gospodarczej, a niektóre inicjatywy koncentrują się na najbardziej narażonych sektorach. Pracownicy kwalifikujący się do wsparcia finansowego w ramach pracy krótkoterminowej są różnego typu, przy czym czasami uwzględnia się również pracowników na czas określony lub osoby pracujące w niepełnym wymiarze. Wsparcie finansowe może również dotyczyć kosztów płacy lub zabezpieczenia społecznego. Poza pozostałymi postanowieniami dotyczącymi szkoleń w niektórych państwach łączy się środki związane ze szkoleniami ze wsparciem dla pracy krótkoterminowej w celu zwiększenia możliwości zatrudnienia. Szkolenia te są jednak zazwyczaj krótkie, a tym samym ich skuteczność może być ograniczona. Ponadto wartość dodana inwestycji w rozwój umiejętności może nie być wystarczająco czytelna dla pracodawcy, jeżeli nie jest jasne, przez ile czasu pracownik będzie stanowił część jego siły roboczej.

Środki mające na celu tworzenie miejsc pracy obejmują działania polegające na łączeniu pracodawców i pracowników, zachęty dla przedsiębiorstw na zatrudnienie dodatkowych pracowników, szkolenia, dotacje związane z mobilnością i wsparcie dla działalności na własny rachunek. Łączenie pracodawców i pracowników polega na aktywnym poszukiwaniu wolnych miejsc pracy i łączeniu ich z odpowiednimi kandydatami, służenie radą osobom poszukującym pracy i przygotowywaniu ich do ubiegania się o pracę. Niektóre kraje stawiają na świadczenie zindywidualizowanych usług, ukierunkowują działania

na niektóre narażone grupy lub sektory. Podczas obecnego „kryzysu kredytowego” pomoc finansowa związana z obniżeniem pozapłacowych kosztów płacy, dopłatami do wynagrodzeń lub ułatwieniem dostępu do finansowania jest istotną zachętą do tworzenia miejsc pracy, prowadzenia działalności na własny rachunek lub zakładania nowych firm.

Środki mające na celu wspieranie dochodów to przede wszystkim zmiany uregulowań dotyczących świadczeń dla osób bezrobotnych, przede wszystkim w odniesieniu do kwalifikowalności, wysokości i okresu przysługiwania uprawnień. Niektóre rządy zaproponowały również wsparcie związane ze spłatą kredytów hipotecznych.

## Wskazówki dotyczące polityki

- Pomoc publiczna związana z utrzymaniem i tworzeniem miejsc pracy musi zostać utrzymana, nawet jeżeli ulegną poprawie wskaźniki ekonomiczne.
- Ważne jest uwydatnianie ukierunkowanych na wzrost strategii związanych z utrzymaniem i tworzeniem miejsc pracy, takich jak kształcenie, badania i rozwój, innowacje, inwestycje i dostęp do finansowania.
- Restrukturyzacja sektora bankowego powinna postępować szybciej.
- Wsparcie zatrudnienia powinno mieć charakter czasowy, dotyczyć całej gospodarki i koncentrować się na utrzymaniu zatrudnienia, a nie na zwolnieniach i przekwalifikowywaniu.
- Rządy powinny wzmocnić środki mające na celu utrzymanie dochodów osób bezrobotnych, np. świadczenia dla bezrobotnych, pomoc społeczna i zasiłki.
- Warunkiem udzielenia pomocy dużym przedsiębiorstwom w tradycyjnych sektorach przemysłu powinna być ich restrukturyzacja.
- Pełne pakiety działań antykryzysowych są bardziej korzystne niż pojedyncze instrumenty koncentrujące się wyłącznie na stymulowaniu wzrostu gospodarczego lub rynku pracy.
- Ważna jest dobra współpraca pomiędzy zainteresowanymi stronami na szczeblu krajowym, a także skoordynowane podejście na skalę europejską.

### Informacje dodatkowe

Sprawozdanie Reakcja na recesję: inicjatywy publiczne związane z zatrudnieniem w państwach członkowskich UE i Norwegii dostępne jest na stronie internetowej pod adresem:  
<http://www.eurofound.europa.eu/emcc/erm/studies/t0907020s/index.htm>

Irene Mandl, menadżer ds. badań (z Lidią Salvatore)  
[ima@eurofound.europa.eu](mailto:ima@eurofound.europa.eu)