



Komisja Europejska
Zatrudnienie, sprawy społeczne i równość

Antycypacja i zarządzanie procesami restrukturyzacji w Polsce

National Background Paper

Wrzesień 2009

Dr. Anna Kwiatkiewicz
przy współpracy Kamili Hernik,, BPI Polska
Warsaw, 2009



International **Training** Centre
Centre international de **formation**
Centro Internacional de **Formación**

This document is part of an initiative from and funded by the European Commission, Directorate-General for Employment, Social Affairs and Equal opportunities, unit working conditions and adaptation to change.

Wstęp	5
I. Sytuacja gospodarcza i rynek pracy.....	7
I.1 Wyzwania ekonomiczne i gospodarcze	9
I.1.1 Bezpośrednie inwestycje zagraniczne (BIZ)	13
I.2 Rynek pracy	14
I.2.1 Praca tymczasowa i umowy o pracę na czas określony	20
I.2.2 Samozatrudnienie w Polsce	23
I.3 Redukcje zatrudnienia w Polsce	24
II. Regulacje prawne dotyczące restrukturyzacji.....	25
II.1 Regulacje prawne.....	29
II.1.2 Zwolnienia monitorowane	30
II.1.3 Raportowanie na temat zwolnień grupowych i monitorowanych	31
II.1.4 Upadłość przedsiębiorstwa	31
II.2 Interesariusze procesu restrukturyzacji.....	33
II.2.1 Administracja publiczna	33
II.2.2 Pracodawcy	34
II.2.3 Przedstawiciele pracowników	34
II.2.4 Aktorzy regionalni	35
II.2.5 Konsultanci zewnętrzni	36
III. Inicjatywy i narzędzia służące antycypacji i zarządzaniu procesami restrukturyzacji.....	33
III.1 antycypacja procesu restrukturyzacji	39
III.1.1 Systemy wczesnego ostrzegania.....	39
III.1.2 Szkolenia i kursy przekwalifikowujące dla pracowników zagrożonych zwolnieniami.....	39
III.1.3 Działania na rzecz osób w wieku 50+	40
III.1.4 Monitoring zawodów deficytowych i nadwyżkowych	40
III.1.5 Rola Europejskiego Funduszu Społecznego	42
III.1.6 Inwestycje w badania i rozwój (B&R)	42
III.2 zarządzanie procesem restrukturyzacji	43
III.2.1 Rozwiązania emerytalne.....	43

III.2.2 Świadczenia dla osób bezrobotnych	44
III.2.3 Odprawy pieniężne	46
III.2.4 Indywidualne pakiety odprawowe	47
III.2.5 Usługi outplacementowe	48
III.3 Pakiet antykryzysowy – narzędzie antycypacji czy zarządzania restrukturyzacją?	50
IV. Przykładowy przebieg procesów restrukturyzacji	55
V. Ewaluacja efektywności i użyteczności istniejących instrumentów antycypacji oraz zarządzania procesami restrukturyzacji	67
VI. Wnioski	69
Bibliografia	73
Strony internetowe	75
Lista użytych w raporcie skrótów	76

Wstęp

Przed 1989 r. w Polsce nie było zarówno oficjalnych procesów restrukturyzacyjnych, jak również procesów wewnętrznej reorganizacji przedsiębiorstw, pracownicy zaś posiadali gwarancję zatrudnienia. Pierwsze procesy restrukturyzacyjne miały miejsce dopiero po 1990 r. i na ogół były związane z prywatyzacją lub zmianą własności przedsiębiorstwa. Najczęściej procesy te obejmowały: racjonalizację procesu produkcji i poziomu zatrudnienia, outsourcing niektórych funkcji przedsiębiorstwa oraz sprzedaż części majątku niezwiązanego z podstawowym zakresem działalności przedsiębiorstwa. Z działaniami tymi nieodłącznie związane były także zwolnienia grupowe. Zmiany przeprowadzane w mniejszej skali pojawiły się dopiero później. Ponadto początkowo procesy restrukturyzacji ściśle wiązały się z sektorem państwowym, a kolejni ministrowie gospodarki za cel stawiali sobie restrukturyzację kolejnych gałęzi przemysłu, np. górnictwa, gdzie państwo odegrało główną rolę. Należy przy tym zaznaczyć, że administracja państwowa zarządzała procesami restrukturyzacyjnymi na poziomie branżowym, pomijając poziom przedsiębiorstw. Jednocześnie była to restrukturyzacja w tych sektorach, w których państwo było właścicielem lub większościowym udziałowcem i wiązała się nieodłącznie z procesami prywatyzacji.

Działania restrukturyzacyjne w Polsce są ściśle regulowane przez prawo. Specjalne ustawy wprowadzały procedurę restrukturyzacji podstawowych gałęzi gospodarki: przemysłu stalowego, obronnego, bankowego, górnictwa, kolei państwowych, rolnictwa, czy wreszcie pomocy publicznej dla przedsiębiorstw. Z upływem czasu pojawił się w Polsce nowy rodzaj restrukturyzacji – „proces nieustannej zmiany ekonomicznej”, typowy dla przedsiębiorstw o dynamicznym rozwoju technologicznym. Obecnie oba te rodzaje procesów restrukturyzacyjnych przebiegają równolegle. Pierwszy rodzaj, wynikający ze zmiany własności przedsiębiorstwa i oparty na istniejących procedurach prawnych, traci obecnie na znaczeniu w porównaniu z latami 90-tymi, drugi zaś, związany z rozwojem gospodarczym, na znaczeniu zyskuje. Niemniej jednak obecny kryzys gospodarczy wpłynął na oba opisane powyżej rodzaje restrukturyzacji i spowodował ich znaczne zaostrzenie.

Celem niniejszego raportu jest analiza stosowanych w Polsce instrumentów antycypacji i zarządzania procesem restrukturyzacji. Opisane w nim zostały zarówno narzędzia już funkcjonujące, jak i dopiero wprowadzane w kontekście obecnego kryzysu ekonomicznego. W rozdziale I zawarte zostały informacje o sytuacji ekonomicznej i rynku pracy w Polsce. W rozdziale II omówione zostały regulacje prawne dotyczące restrukturyzacji w Polsce. W kolejnych rozdziałach opisane zostały instrumenty antycypacji i zarządzania procesami restrukturyzacji (rozdział III) oraz przedstawione zostały studia przypadków – opisy procesów antycypacji i zarządzania procesem restrukturyzacji (rozdział IV). W rozdziale V zamieszczono garść refleksji na temat efektywności i użyteczności istniejących w Polsce narzędzi antycypowania i zarządzania procesem restrukturyzacji. Raport kończy podsumowanie, w którym przedstawiono wnioski na temat polskiego modelu restrukturyzacji oraz zdefiniowano główne wyzwania dla efektywnego zarządzania restrukturyzacją w Polsce.

Polski model zarządzania procesami restrukturyzacji jest stosunkowo nowy i w ostatnich latach podlegał licznym zmianom. Przed 1989 rokiem nie było bowiem w Polsce zarówno dużych procesów restrukturyzacyjnych, jak również procesów wewnętrznej reorganizacji przedsiębiorstw, pracownicy zaś posiadali gwarancję zatrudnienia. Pierwsze procesy restrukturyzacyjne pojawiły się dopiero po roku 1989 i na ogół były związane z prywatyzacją lub zmianą własności przedsiębiorstwa. Najczęściej procesy te obejmowały racjonalizację

procesu produkcji i poziomu zatrudnienia, outsourcing niektórych funkcji przedsiębiorstwa oraz sprzedaż części majątku niezwiązanego z podstawowym zakresem działalności przedsiębiorstwa. Z działaniami tymi nieodłącznie związane były także zwolnienia grupowe, a najczęściej stosowanym instrumentem restrukturyzacji w tym kontekście były indywidualne pakiety odprawowe (pieniężne). Ponadto początkowo procesy restrukturyzacji ściśle wiązały się z sektorem państwowym, a kolejni ministrowie gospodarki za cel stawiali sobie restrukturyzację kolejnych gałęzi przemysłu, np. górnictwa, gdzie państwo odgrywało i stale odgrywa główną rolę. Należy przy tym zaznaczyć, że administracja państwowa zarządzała procesami restrukturyzacyjnymi na poziomie branżowym, na ogół pomijając poziom przedsiębiorstw. Jednocześnie procesy restrukturyzacyjne zachodziły w tych sektorach, w których państwo było właścicielem lub większościowym udziałowcem, a ponieważ wiązały się z procesem prywatyzacji - były ściśle regulowane przez prawo. Specjalne ustawy wprowadzały procedurę restrukturyzacji podstawowych gałęzi gospodarki: przemysłu stalowego, obronnego, bankowego, górnictwa, kolei państwowych, rolnictwa, czy wreszcie regulowały zasady udzielania pomocy publicznej dla przedsiębiorstw. Natomiast zmiany przeprowadzane w mniejszej skali miały miejsce dopiero później, zaczęły być wyraźnie widoczne pod koniec lat 90-tych. Pojawiło się wówczas znacznie więcej czynników, które powodowały konieczność przeprowadzania zmian przez przedsiębiorstwa. Proces restrukturyzacji, rozumiany jako „proces nieustannej zmiany ekonomicznej” stał się w ten sposób naturalną cechą gospodarki – i nie był kojarzony już tylko z niepokojami społecznymi czy masowymi zwolnieniami, ale stał się także znakiem rozwoju firmy. W rezultacie tych procesów, zmianie uległy narzędzia i instrumenty służące łagodzeniu skutków tych procesów, a finansowe pakiety odprawowe zostały dodatkowo wzbogacone o usługi outplacementowe, składające się z takich elementów, jak programy szkoleniowe i przekwalifikowania, usługi pośrednictwa pracy, pomoc w zakładaniu działalności gospodarczej i inne.

Obecnie oba te rodzaje procesów restrukturyzacyjnych przebiegają równolegle. Pierwszy rodzaj, wynikający ze zmiany własności przedsiębiorstwa i oparty na istniejących regulacjach prawnych, stracił na znaczeniu w porównaniu z latami 90-tych; drugi zaś, związany z rozwojem gospodarczym, na znaczeniu zyskuje. Niemniej jednak obecny kryzys gospodarczy wpłynął na oba opisane powyżej rodzaje restrukturyzacji, a także na zaostrzenie ich przebiegu. Pomimo istnienia w Polsce kilka rodzajów usług łagodzących negatywny wpływ procesów wewnętrznych zmian w przedsiębiorstwach, to polski model zarządzania restrukturyzacją ma wiele istotnych słabości: istnieje niewiele instrumentów antycypacji restrukturyzacji. W praktyce ograniczają się one do systemów wczesnego ostrzegania, co oznacza raczej zbieranie informacji, niż rzeczywistą procedurę ostrzegania o zagrożeniach. Zazwyczaj działania antycypacyjne ograniczane są do minimum – proces zmiany rozpoczyna się tuż po upublicznieniu informacji, że przedsiębiorstwo będzie restrukturyzowane. Można postawić tezę, że w Polsce nie ma kultury wczesnego informowania i ostrzegania w procesach restrukturyzacyjnych.

Kolejną słabością rozwiązań przyjętych w Polsce jest fakt, że są one scentralizowane na poziomie krajowym, brakuje natomiast instrumentów restrukturyzacji, które mogłyby być wykorzystywane na poziomie regionalnym i lokalnym. Jeśli takie narzędzia się pojawiają, to jest to zawsze inicjatywa konkretnych osób, zdeterminowanych by poprawić sytuację konkretnego przedsiębiorstwa i jego pracowników. Nie są to, niestety, rozwiązania systemowe. Poza tym, wszelkie działania podejmowane lokalnie zależą od możliwości finansowania ich z funduszy z poziomu centralnego, co z kolei utrudnia, a czasem wręcz uniemożliwia, ich wdrożenie.

Wciąż istnieje potrzeba lepszego i efektywniejszego dialogu społecznego między uczestnikami procesu restrukturyzacji: administracją publiczną, przedstawicielami pracowników i pracodawców, władz regionalnych, organizacji pozarządowych działających w dziedzinie rynku pracy oraz konsultantów zewnętrznych. Obecnie przypadki takiego wielostronnego dialogu są niezmiernie rzadkie.

Polski „model” zarządzania procesami restrukturyzacji ujawnia wiele słabości dialogu społecznego na poziomie krajowym, a mianowicie brak dialogu autonomicznego oraz sektorowego. Gdyby te formy dialogu funkcjonowały należycie, prawdopodobnie możliwe stałoby się zawieranie większej liczby układów zbiorowych na poziomie branży i mogłyby się także pojawić odpowiednie instrumenty, np. branżowe fundusze szkoleniowe i przekwalifikowujące, zarządzane przez partnerów społecznych.

Do tego należy dodać fakt, że akty prawne, regulujące kwestie restrukturyzacji są niejednokrotnie bardzo skomplikowane i zamiast wspierać firmy w przeprowadzaniu zmian, wywołują u pracodawców i pracowników jeszcze więcej obaw. Przykładem niech będzie ostatnio przyjęty pakiet anty kryzysowy skierowany do pracodawców w ogóle, lecz także oferujący specyficzne rozwiązania dla pracodawców znajdujących się w przejściowych trudnościach finansowych – niektóre spośród warunków, jakie przedsiębiorstwo musi spełnić, aby uzyskać pomoc publiczną są sprzeczne i mogą skutkować nawet upadłością firmy zanim możliwe będzie uzyskanie wsparcia. Z kolei przedstawiciele pracowników niepokoiły zapisy o wprowadzeniu elastycznego czasu zatrudnienia.

Materiał zawarty w niniejszym raporcie pozwala na sformułowanie rekomendacji dotyczących polskiego „modelu” zarządzania restrukturyzacją. Po pierwsze konieczne wydaje się wprowadzenie specjalnych instrumentów dla przedsiębiorstw przechodzących procesy restrukturyzacyjne, a zwłaszcza systemu działań antycypacji restrukturyzacji, takich jak, np. progresywne audyty kompetencji na różnych poziomach (branżowym, lokalnym, centralnym, przedsiębiorstwa), tworzenie scenariuszy kompetencyjnych czy też długofalowych programów przekwalifikowania. Istotne jest także zaprojektowanie instrumentów, które będą chroniły/oferowały wsparcie wszystkim kategoriom pracowników dotkniętych procesami restrukturyzacyjnymi.

Choć obecnie w Polsce proces restrukturyzacji nie jest już kojarzony wyłącznie negatywnie, to wciąż budzi one wiele niepokojów i kontrowersji. Dlatego tak ważne jest promowanie społecznie i ekonomicznie odpowiedzialnej restrukturyzacji oraz osób/institucji, które mogłyby pełnić funkcje liderów tych procesów. Zmiany ekonomiczne i restrukturyzacja powinny być rozumiane jako naturalne procesy ekonomiczne, do których obie strony – pracodawcy i pracownicy – mogą się przygotować. Kluczową sprawą jest także promowanie systemu wczesnego przewidywania zmian i efektywnego informowania, zaangażowania w te procesy pracowników, a także upowszechnianie rezultatów zakończonych procesów restrukturyzacji: dobrych praktyk, wniosków, czynników wpływających na powodzenie lub porażkę wprowadzanych zmian, a także promowanie liderów „przyjaznej restrukturyzacji”.

I wreszcie konieczne jest monitorowanie efektywności stosowanych instrumentów zarządzania restrukturyzacją: długofalowej efektywności usług outplacementowych – nie tylko pod względem ich wpływu na podejmowanie zatrudnienia, ale także utrzymywania go w dłuższej perspektywie.

I.1 Wyzwania ekonomiczne i gospodarcze

Rozwój polskiej gospodarki w minionych latach był imponujący: po uzyskaniu niepodległości w 1989 roku mieliśmy do czynienia z boomem w gospodarce, aż do roku 2001, kiedy nastąpiło spowolnienie gospodarcze. W roku 2004 ponownie gospodarka zaczęła rozwijać się. Rzeczywisty wzrost PKB w 2008 roku wyniósł 4,8%. Przewidywano dalszy jego wzrost w kolejnych miesiącach na poziomie 3,7%-4%, ale ze względu na skutki światowego kryzysu ekonomicznego, które dotknęły i polską gospodarkę, przewidywano, że w 2009 roku wzrost PKB znacznie osłabnie i wyniesie 1,5%. Wyniki z pierwszego kwartału 2009 roku wskazują, że spowolnienie wzrostu PKB będzie jeszcze bardziej znaczące – prognozy oscylują wokół 0,4% - 0,8%. Na początku 2010 roku oczekuje się nieznacznego wzrostu, ale ekonomiści są bardzo ostrożni w swoich szacunkach.

Tabela 1. Wzrost PKB – w cenach bieżących i w %

Kategoria/Rok	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009 (f)
EUR/mieszkańca	4900	5600	5500	5000	5300	6400	7100	8100	9600 (f)	8500
Roczny wzrost %	4,0%	1,0%	1,3%	3,8%	5,4%	4,3%	4,2%	6,3%	4,8%	1,7%*

(f) – prognozy

* prognozy wciąż są rewidowane: w listopadzie 2008 oficjalne polskie prognozy wskazywały na wzrost rzędu 4,8%, w grudniu 2008 zostały one zredukowane do 3,4%, w lipcu 2009 do 0,2%.

Źródło: Eurostat (wzrost PKB w cenach bieżących) i GUS (wzrost % w skali roku).

Źródło: Eurostat (wzrost PKB w cenach bieżących) i GUS (wzrost % w skali roku).

Pomimo dynamicznego wzrostu gospodarczego, Polska wciąż jest daleko za krajami „Piętnastki”. Szacuje się, że oczekiwany czas konwergencji wynosi przeszło dwie dekady.

Tabela 2. Luka rozwojowa państw Europy Środkowej wobec UE15 i oczekiwany czas konwergencji

	Dystans do UE15		Średnie tempo wzrostu w latach 1995–1997			Data dogonienia UE15	
	Produktywność pracy	PKB	Produktywność pracy	Godziny pracy	PKB	Produktywność pracy	PKB
Bułgaria	31	36	1,7	1,2	2,8	2515	2213
Czechy	53	74	3,4	-0,2	3,2	2040	2043
Estonia	48	67	7,1	0,4	7,5	2020	2015
Węgry	54	60	2,3	1,6	3,9	2079	2040
Łotwa	42	54	6,6	0,9	7,5	2024	2019
Litwa	46	51	5,7	0,8	6,5	2025	2023
Polska	44	50	4,2	0,3	4,5	2037	2039
Rumunia	28	34	4,0	- 1,0	3,0	2057	2179
Słowacja	61	61	5,1	-0,3	4,8	2021	2027
Słowenia	71	82	4,2	0,1	4,3	2020	2017

Źródło: Raport "Polska 2030", przygotowany przez Zespół Doradców Strategicznych Prezesa Rady Ministrów w 2009, <http://www.polska2030.pl/>

Redukcja deficytu budżetowego postępuje znacznie wolniej niż planowano i Polska nie ma wielkich szans na szybkie wejście do systemu ERMII, co do niedawna było ambicją rządu Donalda Tuska. Komisja Europejska ogłosiła wszczęcie procedury nadmiernego deficytu budżetowego wobec Polski (13 maja 2009 roku). W 2008 roku deficyt budżetowy wyniósł 3,9%, a w połowie 2009 roku rząd zwiększył go do poziomu 4,6% PKB, co z kolei świadczy o tym, że nadwyżka deficytu budżetowego ponad akceptowany w systemie ERMII 3% próg nie jest zjawiskiem przejściowym. Ostatnie prognozy Komisji Europejskiej są jeszcze bardziej pesymistyczne i wskazują, że deficyt sektora finansów publicznych wyniesie w 2009 roku 6,6% PKB¹.

Kolejną konsekwencją kryzysu finansowego jest znaczący spadek popytu wewnętrznego. Jeśli kryzys finansowy będzie się pogłębiał, coraz trudniej będzie o dostęp do pożyczek zagranicznych, co z kolei może spowodować głębsze dostosowania gospodarki i doprowadzić do niższego wzrostu w latach 2009-10². Sytuacja ekonomiczna Polski jest dodatkowo skomplikowana przez utrzymywanie się wysokiego kursu złotego, przez co import jest znacznie droższy, a ponadto powoduje spekulacje walutowe. Poniższa tabela prezentuje podstawowe zmienne makroekonomiczne Polski.

¹ Informacja prasowa Komisji Europejskiej, *Komisja przedstawia sprawozdania w ramach procedury nadmiernego deficytu w odniesieniu do Litwy, Malty, Polski i Rumunii* <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/09/752&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>; 13 maja 2009.

² The Economist Intelligence Unit, <http://www.economist.com/countries/Poland/profile.cfm?folder=Profile%2DEconomic%20Data> January 230 2009 (19.02.2009).

Tabela 3. Podstawowe zmienne makroekonomiczne Polski

Zmienna	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	I-II Q 2008
PKB (mld PLN)*	744	780	809	843	925	983	1 060	1 175	605
Zmiana PKB (rok poprzedni = 100)*	104,3	101,2	101,4	103,9	105,3	103,6	106,2	106,7	104,8 ^{a)}
Napływ BIZ (mln EUR)**	10 334	6 372	4 371	4 067	10 237	8 330	15 741	16 674	11 213 ^{b)}
Bezrobocie (%)*	15,1	17,5	20,0	20,0	19,0	17,6	14,8	11,2	9,5 ^{c)}
Eksport f.o.b. (mln EUR)**	39 022	46 537	49 338	53 836	65 847	77 562	93 406	105 893	140 981
Import f.o.b. (mln EUR)**	52 349	55 094	57 039	58 913	70 399	79 804	98 945	118 262	157 185
Obroty handlu zagranicznego (mln EUR)**	91 371	101 631	106 377	112 749	136 246	157 366	192 351	224 155	298 166
Saldo handlu zagranicznego (mln EUR)**	-13 3 27	-8 557	-7 701	-5 077	-4 552	-2 242	-5 539	-12 369	-16,204
CPI/inflacja (rok poprzedni = 100)*	110,1	105,5	101,9	100,8	103,5	102,1	101,0	102,5	104,2 ^{d)}

Źródło: *GUS, **NBP

Źródło: Polska Agencja Informacji i Inwestycji Zagranicznych, PAIZ,
<http://www.paiz.gov.pl/index/?id=74306eef5860833e2e47ff169a73b45b>

Wolniejszy wzrost gospodarczy oraz rosnące bezrobocie przyczyniło się - i prawdopodobnie w dalszym ciągu będzie - do spadku inflacji: z 4,2% w 2008 roku do 3% w 2009 roku, a prognozy wskazują na to, że inflacja osiągnie poziom 2,2% w 2010 roku.

Przykład 1: Kryzys – garść faktów

Kryzys gospodarczy jak dotąd skutkował:

- zawieszeniem produkcji (np. *Zelmer*, producent drobnego sprzętu AGD, zatrudniający 2400 osób wysłał część załogi na wcześniej zaplanowane szkolenia, a pozostali wykorzystują urlopy – w związku z tym przestój w produkcji trwał 4 dni³);
- zamknięciem zakładów produkcyjnych (np. *Szczecińska Stocznia Nowa* lub *Swarzędzka Fabryka Mebli*);
- ogłoszeniem upadłości (np. *Znak* – firma komputerowa zajmująca się sprzedażą i serwisowaniem);
- ogłoszeniem zwolnień grupowych (np.: *Stocznia Gdynia* i *FSO* ogłosiły programy dobrowolnych odejść, które będą realizowane w 2009 r.);
- zamknięciem biur regionalnych (np. *AGORA*, wydawca „*Gazety Wyborczej*”).

Według danych GUS, pod koniec maja 2009 roku 563 przedsiębiorstwa ogłosiły zwolnienia 30,5 tys. pracowników i całkiem prawdopodobne, że w następnym miesiącu 2009 ogłaszane będą kolejne zwolnienia grupowe. Ponadto rząd chce sprywatyzować część majątku państwowego, głównie z sektora energetycznego. Zakłada się, że prywatyzacja zasili budżet państwa 12 mld zł⁴. Jak pokazuje doświadczenie lat 90-tych prywatyzacja zwykle znacząco wpływa na poziom zatrudnienia w prywatyzowanych przedsiębiorstwach.

Źródło: opracowanie własne na podstawie artykułów z „*Gazety Wyborczej*” (luty-maj 2009).

Struktura polskiej gospodarki wskazuje na to, że największy udział w tworzeniu PKB mają usługi. Za nimi plasuje się przemysł, który w latach 90-tych był sektorem z największym udziałem w tworzeniu PKB. Jak wskazują dane w poniższej tabeli, udział rolnictwa i przemysłu w tworzeniu PKB w Polsce spadał w latach 1990-2004 i ten trend utrzymuje się do dziś. Strukturę gospodarczą Polski można określić jako typową dla kraju w okresie transformacji.

Tabela 4. Struktura gospodarki

	Rolnictwo (% of PKB)		Przemysł (% of PKB)		Przetwórstwo przemysłowe (% of PKB)		Usługi (% of PKB)	
	1990	2004	1990	2004	1990	2004	1990	2004
Finlandia	7	3	34	31	23	23	59	66
Francja	4	3	27	22	..	14	70	76
Stany Zjednoczone	2	1	28	22	19	15	70	77
Polska	8	3	50	33	„	20	42	64
Bułgaria	17	11	49	31	„	19	34	58

Źródło: *The World Bank Group, World Development Indicators 2006*,
(<http://devdata.worldbank.org/wdi2006/contents/Section4.htm>)

³ *Zelmer i Łuczniczka zawieszają produkcję*, „*Gazeta Wyborcza*”, 7-8 lutego 2009, s. 34.

⁴ *Wielka wyprzedaż skarbu państwa*, „*Gazeta Wyborcza*”, 12 lutego 2009, s. 1, *Przecena sreber rodowych*, „*Gazeta Wyborcza*”, 23 lutego 2009, s. 23.

Prowadzenie działalności gospodarczej w Polsce wymaga sporego wysiłku, gdyż – jak pokazują oceny Banku Światowego – Polska nie zachęca inwestorów. Założenie działalności gospodarczej oraz inne wymogi proceduralne związane z jej prowadzeniem, takie jak uzyskanie wszelkich pozwoleń i pokonanie barier biurokratycznych w zarejestrowaniu działalności, a także kwestia płacenia podatków zostało ocenione jako „najmniej przyjazne”.

Tabela 5. Łatwość prowadzenia działalności gospodarczej w Polsce (2008-2009)

Łatwość...	2009	2008	Zmiana w randze
prowadzenia działalności gospodarczej	76	72	-4
rozpoczęcia działalności gospodarczej	145	134	-11
uzyskania pozwoleń na budowę	158	156	-2
zatrudnienia pracowników	82	81	-1
uzyskania wpisu do ksiąg wieczystych	84	81	-3
zdobycia kredytu	28	25	-3
ochrony inwestorów	38	33	-5
płacenia podatków	142	133	-9
prowadzenia handlu międzynarodowego	41	42	+1
egzekwowania umów	68	68	0
zamknięcia działalności gospodarczej	82	91	+9

Źródło: World Bank Doing Business 2009, <http://www.doingbusiness.org/ExploreEconomies/?economyid=154>

I.1.1 BEZPOŚREDNIE INWESTYCJE ZAGRANICZNE (BIZ)

Polska jest krajem popularnym wśród inwestorów zagranicznych ze względu na dużą liczbę mieszkańców, obiecujący rynek, relatywnie niskie koszty pracy oraz położenie geograficzne w pobliżu krajów byłego Związku Radzieckiego, ale także ze względu na kulturę ekonomiczną bliższą wzorom zachodnim niż wschodnim. Polska była największym beneficjentem BIZ pośród krajów Europy Środkowo-Wschodniej w latach 2000-2007. Jednakże to państwa bałtyckie z czasem zaczęły coraz bardziej przyciągać inwestorów, aż w końcu Estonia przejęła pozycję lidera. Do tego należy jeszcze dodać fakt, że napływ inwestycji zagranicznych zmniejszył się w 2009 roku w wyniku kryzysu ekonomicznego. BIZ były ważnym czynnikiem wpływającym na dynamikę polskiej gospodarki i przyczyniały się do wzrostu produkcji (30-40% rocznie), tworzenia nowych miejsc pracy i wdrażania nowych technologii. Niekorzystnym zjawiskiem jest jednak to, że firmy z kapitałem zagranicznym wciąż więcej importują do Polski niż z niej eksportują, co przyczynia się do powstawania deficytu handlowego⁵.

Sektory ze znaczącym udziałem BIZ w Polsce to: finanse, przemysł – głównie przetwórstwo spożywcze i przemysł samochodowy – oraz handel detaliczny. Ostatnio największej inwestycji zagranicznych pojawiło się w branży elektronicznej. Na rynek polski weszły takie firmy jak LG

⁵ L. Baj, *Szklana pogoda dla Polski*, „Gazeta Wyborcza”, 24 października 2006, s. 22.

Philips LCD, LG Electronics, Sharp, Toshiba czy też Dell, które produkują najnowszy sprzęt elektroniczny. Zagraniczni inwestorzy są także licznie reprezentowani w branży samochodowej; fabryki w Polsce mają już takie firmy jak, m.in. Fiat, General Motors, Toyota, Isuzu czy Volkswagen, a ostatnio na inwestycje zdecydowały się także MAN, Bridgestone oraz Michelin (jest to kolejna inwestycja tej firmy).

Istotną kwestią związaną z napływem inwestycji zagranicznych jest fakt, że producenci komponentów podążają za swoimi klientami, uruchamiając swoją produkcję w tych samych lokalizacjach. Ten trend ma znaczący wpływ na przychód z BIZ: przejmowanie firm w drodze prywatyzacji jest stopniowo zastępowane przez *greenfield investment* czy też inwestycje w sektorze MŚP. Ponadto stanowi on potencjalne zagrożenie w okresie kryzysu, gdyż w momencie ograniczenia produkcji lub zamknięcia zakładów w Polsce przez wielkie koncerny międzynarodowe, ich dostawcy zwykle tracą zamówienia. Jest to tym poważniejszy problem, że lokalni dostawcy bardzo często opierają się na współpracy tylko z jednym klientem, który rozpoczynając procesy restrukturyzacyjne, znacząco wpływa na ich sytuację.

Podsumowując, główne wyzwania ekonomiczne Polski to:

- stymulowanie wzrostu gospodarczego i utrzymywanie wzrostu PKB;
- redukcja deficytu budżetowego do 3% zgodnie z kryteriami Maastricht w celu wejścia do strefy ERMII;
- wsparcie przedsiębiorstw będących w przejściowych trudnościach finansowych spowodowanych kryzysem;
- stymulowanie popytu wewnętrznego w celu przeciwdziałania dalszemu spowolnieniu gospodarczemu;
- dokończenie procesu prywatyzacji;
- podniesienie produktywności i stymulowanie konkurencyjności;
- zmiana struktury gospodarki na nowoczesną i opartą na wiedzy i innowacjach;
- redukcja barier dla rozwoju przedsiębiorczości, np. zachęcanie do uruchamiania działalności gospodarczej i ułatwianie warunków do jej prowadzenia;
- dalsze przyciąganie inwestorów zagranicznych.

I.2 Rynek pracy

Po okresie spadku poziomu zatrudnienia w latach 2000-2003, liczba osób zatrudnionych zaczęła wzrastać w 2004 roku, osiągając ponad 8,2 mln w 2008 roku. Wzrost zatrudnionych wyrażony w % w stosunku do poprzedniego roku wyniósł odpowiednio: 0,6% w 2004 roku, 1,3% w 2005 roku, 2,5% w 2006 roku, 4,2% w 2007 roku i 1,8% w 2008 roku. Pomimo tendencji wzrostowej, Polska wciąż jest krajem z jednym z najniższych wskaźników zatrudnienia (59,2%) obok Rumunii (59%), Włoch (58,7%), Węgier (56,7%) oraz Malty (55,2%). Wskaźnik zatrudnienia jest jeszcze niższy w przypadku kobiet (52,4%) oraz osób tradycyjnie defaworyzowanych na rynku pracy (np. osób w wieku 50+, z niskimi kwalifikacjami oraz absolwentów nie posiadających doświadczenia zawodowego) i kształtuje się znacznie poniżej średniej UE15.

Tabela 6. Wskaźnik zatrudnienia w 2008 roku

Kraj	Ogółem	Kobiety	Mężczyźni
EU-27	65,9	59,1	72,8
EU-15	67,3	60,4	74,2
Węgry	56,7	50,6	63,0
Polska	59,2	52,4	66,3
Francja	65,2	60,7	69,8
Finlandia	71,1	69,0	73,1

Źródło: Eurostat 2009

(<http://lepp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&plugin=1&language=en&pcode=tsdec410>)

W pierwszym kwartale 2009 roku 72,7% osób pracowało w sektorze prywatnym, a 27,3% w publicznym. Zatrudnienie w sektorze publicznym stopniowo spada od 2003 roku⁶. W latach 2007-2009 można było zaobserwować znaczny wzrost zatrudnienia w budownictwie (o 9,0%), handlu i naprawach (o 8,0%), obsłudze nieruchomości i firm (o 7,8%), pośrednictwie finansowym (o 7,4%) oraz w sektorze hotelarskim i restauracyjnym (o 5,5%). Podobnie jak w poprzednim roku, spadek zatrudnienia miał miejsce w sektorze wytwarzania i zaopatrzenia w energię elektryczną, gaz i wodę (o 0,9%), a także w rolnictwie, łowiectwie i leśnictwie (o 1,1%). Nieznaczny wzrost zatrudnienia (do 0,7%) cechował górnictwo.

Tabela 7. Kluczowe wskaźniki zatrudnienia w Polsce

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Liczba ludności (000)	37922	37978	37985	38033	38109	38070	37657	37601	37527	37446	37277
Liczba ludności w wieku 15-64	25005	25247	25461	25739	25986	26159	26031	26142	26211	26325	26299
Liczba zatrudnionych ogółem (000)	15177	15356	14757	14526	14207	13782	13617	13795	14116	14577	15218
Liczba zatrudnionych w wieku 15-64	14726	14894	14664	14155	13866	13470	13324	13504	13834	14338	14997
Wskaźnik zatrudnienia (% osób w wieku 15-64)	58,9	59,0	57,6	55,0	53,4	51,5	51,2	51,7	52,8	54,5	57,0
Pracujący w usługach	43,7	44,6	45,4	46,2	46,7	47,0	53,8	53,9	54,2	54,4	:
Pracujący w przemyśle	29,0	28,6	27,7	26,3	25,1	24,3	27,0	26,9	26,8	26,9	:
Pracujący w rolnictwie	27,2	26,8	26,9	27,5	28,2	28,7	19,3	19,2	19,0	18,7	:
Wskaźnik aktywności zawodowej	65,9	65,7	65,9	65,8	65,5	64,6	63,9	64,0	64,4	63,4	63,2
Liczba bezrobotnych ogółem (000)	1849	1730	2300	2788	3170	3431	3323	3230	3045	2344	1619
Długotrwałe bezrobotni (% siły roboczej)	5,0	4,7	5,8	7,4	9,2	10,9	11,0	10,3	10,2	7,8	4,9

Źródło: European Commission, *Employment in Europe 2008*, Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, s. 262.

⁶ GUS, *Kwartalna informacja o aktywności ekonomicznej ludności* (http://www.stat.gov.pl/gus/5840_1802_PLK_HTML.htm).

Stopa bezrobocia była bardzo wysoka w Polsce w okresie, kiedy trwały procesy restrukturyzacyjne związane z prywatyzacją. W 2002 roku podczas spowolnienia gospodarczego 2001-2003 osiągnęła ona najwyższy wskaźnik – 20%. Począwszy od 2004 roku bezrobocie stopniowo spadało, by w 2008 roku osiągnąć poziom 7,1%; wskaźnik poziomu zatrudnienia w Polsce był wówczas najwyższy. W roku 2009 stopa bezrobocia znów wzrosła, a szacunki wskazują, że średnioroczny wskaźnik bezrobocia wyniesie około 12%.

Tabela 8. Stopa bezrobocia ogółem (1997-2008)

Kraj	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
EU-27	:	:	:	8,7	8,5	8,9	9,0	9,0	8,9	8,2	7,1	7,0
EU-15	9,8	9,3	8,5	7,7	7,2	7,6	7,9	8,1	8,1	7,7	7,0	7,1
Francja	11,5	11,0	10,4	9,0	8,3	8,6	9,0	9,3	9,2	9,2	8,3	7,8
Litwa	:	13,2	13,7	16,4	16,5	13,5	12,5	11,4	8,3	5,6	4,3	5,8
Polska	10,9	10,2	13,4	16,1	18,3	20,0	19,7	19,0	17,8	13,9	9,6	7,1

Źródło: Eurostat 2009

<http://lepp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&plugin=1&language=en&pcode=tsiem110>

Bezrobocie w Polsce ma charakter strukturalny, w najskrajniejszych przypadkach powodując dziedziczenie bezrobocia przez kolejne pokolenia w rodzinie. Najczęstszym typem bezrobocia jest bezrobocie długotrwałe (dłuższe niż 12 miesięcy). Kolejną cechą charakterystyczną bezrobocia w Polsce, groźną w swych skutkach, jest jego relatywnie wysoki poziom wśród osób młodych, często absolwentów wyższych uczelni.

Tabela 9. Bezrobocie wśród osób młodych w Polsce (2000-2008)

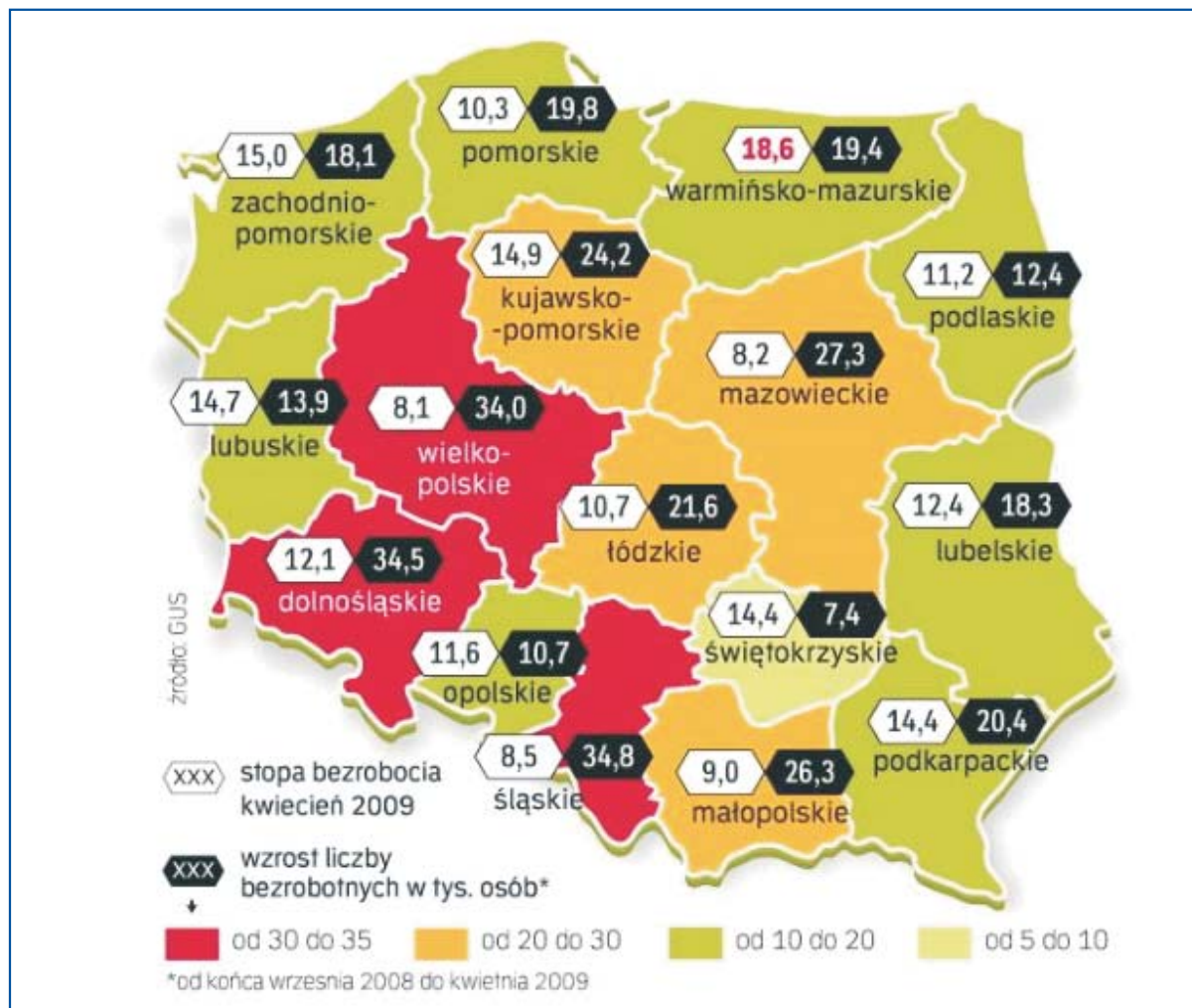
		2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
% bezrobocia ogółem	15 to 19	1,4	1,4	1,2	1,2	1,2	1,0	1,3	1,2	1,1
	20 to 24	8,4	7,6	7,3	7,5	7,6	7,5	8,6	8,7	8,5

Źródło: Statystyki OECD (Labour – LFS – LFS by sex and age composition)

(<http://lstats.oecd.org/WBOS/index.aspx>)

Poszczególne województwa różnią się między sobą wysokością stopy bezrobocia. Osiąga ona najniższy poziom w Wielkopolsce, a na Warmii i Mazurach najwyższy. W kwietniu 2009 roku najwyższy wskaźnik bezrobocia zarejestrowano w następujących województwach: warmińsko-mazurskim (18,6%), kujawsko-pomorskim (14,9%), zachodniopomorskim (15,0%) oraz lubuskim (14,7%), podczas gdy najniższe wskaźniki były notowane w województwie wielkopolskim (8,1%), mazowieckim (8,2%), śląskim (8,5%) oraz małopolskim (9,0%). Poniższa mapa przedstawia wzrost liczby bezrobotnych (w tysiącach) między wrześniem 2008 i kwietniem 2009.

Rysunek 1. Stopa bezrobocia w kwietniu 2009 roku oraz wzrost liczby bezrobotnych w okresie wrzesień 2008 - kwiecień 2009



Źródło: „Rzeczpospolita”, 29.05.2009, <http://www.rp.pl/artykull/312425.html>

Wydajność pracy wzrasta: między 1997 a 2003 rokiem zanotowano wzrost wydajności na poziomie 13% – w 1997 roku wynosiła ona 43% średniej unijnej (EU15), podczas gdy w 2005 osiągnęła poziom 55%⁷. Wzrost wydajności pracy skutkuje nie tylko wzrostem poziomu zatrudnienia, ale także znacznym wzrostem wynagrodzeń oraz kosztów pracy. Różnica między Polską i EU15 polega na tym, że wzrastające koszty pracy idą w parze ze wzrostem produktywności, ale jej nie przekraczają. To sytuuje nasz kraj na korzystnej pozycji: koszty pracy w Polsce - choć nie najniższe w Europie - wciąż są atrakcyjne dla zagranicznych inwestorów. W latach 2000-2007 wydajność pracy w krajach unijnej „Piętnastki” wzrosła o 10%, a jednostkowy koszt pracy wzrósł ponad 30%, podczas gdy w Polsce w tym samym okresie wydajność wzrosła do 50%, a koszty pracy pozostały wyraźnie niższe.

⁷ Key Challenges Facing European Labour Markets: A Joint Analysis of European Social Partners, Brussels 2007, www.business-europe.com; s. 13.

Tabela 10. Wydajność pracy i rzeczywisty koszt pracy w Polsce (1999-2009)

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Średnia roczna liczba przepracowanych godzin	:	:	:	:	-0,7	0,3	0,3	-0,1	0,6	-0,5	-0,1
Produktywność na godzinę	:	:	4,2	4,3	4,9	4,0	0,7	3,4	2,0	2,7	3,7
Rzeczywisty koszt pracy	-1,4	-2,4	2,9	-4,4	-3,6	-6,0	-2,3	-2,4	3,0	0,2	0,1

Źródło: European Commission, *Employment in Europe 2008*, Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, s. 213

Wzrost wydajności pracy jest spowodowany istotnymi zmianami w strukturze zatrudnienia w Polsce. Proces ten nie przebiega równomiernie w całym kraju, co z kolei powoduje znaczne nierówności w poziomie zatrudnienia, wynagrodzeń, rozwoju gospodarczego oraz jakości zasobów ludzkich w regionach. Według raportu „Polska 2030”, przygotowanego przez Zespół Doradców Strategicznych Prezesa Rady Ministrów w czerwcu 2009 roku, w Polsce są regiony, które można uznać za „centra rozwoju”, takie jak aglomeracja warszawska, specjalne strefy ekonomiczne (np. *Tarnobrzaska Specjalna Strefa Ekonomiczna EURO-PARK WISŁOSAN*), czy parki technologiczne (np. *TechnoPort Warszawski Park Technologiczny*); oraz regiony, które są w znaczący sposób opóźnione np. te, w których dawniej przeważały PGR-y czy też obszary niewydajnego rolnictwem, np. na ścianie wschodniej⁸.

Kolejnym problemem strukturalnym polskiego rynku pracy jest przestarzały system szkolnictwa zawodowego i kształcenia ustawicznego. System edukacyjny jest słabo powiązany z rynkiem pracy, co powoduje niedopasowanie kwalifikacji absolwentów do zapotrzebowania pracodawców. Co więcej, polscy pracownicy rzadko uczestniczą w procesie kształcenia ustawicznego i nie uzupełniają w sposób ciągły swoich kwalifikacji zawodowych, co poważnie utrudnia im dopasowanie się do zapotrzebowania na kwalifikacje zgłaszanego przez rynek pracy, a także ogranicza ich mobilność zawodową. Sytuacja ta jest dodatkowo pogłębianą przez słabość rozwiązań systemowych w zakresie finansowania kształcenia ustawicznego – w Polsce nie ma branżowych funduszy szkoleniowych, istnienie funduszy szkoleniowych w przedsiębiorstwach są opcjonalne, a budżety na szkolenia są redukowane w pierwszej kolejności w przypadku gorszej sytuacji ekonomicznej.

Finansowanie szkoleń zawodowych z funduszy publicznych jest także problematyczne, bowiem większość środków z Funduszu Pracy przeznaczona jest na walkę z bezrobociem. Struktura podziału środków z Funduszu Pracy w 2008 roku wyglądała następująco:

- zasiłki dla bezrobotnych – 35%;
- świadczenia aktywizujące – 2%;
- świadczenia integracyjne – 2%;
- aktywne formy przeciwdziałania bezrobociu – 52,6%;
- wynagrodzenia, składki i dodatki dla pracowników służb zatrudnienia – 5,8%;
- pozostałe wydatki – 5,8%;

⁸ Raport „Polska” 2030, Zespół Doradców Strategicznych Prezesa Rady Ministrów, czerwiec 2009, s. 96, (<http://www.polska2030.pl/>).

- wydatki inwestycyjne – 0,8%.

Udział aktywnych form przeciwdziałania bezrobociu wzrósł o 2% w porównaniu z poprzednim rokiem. Fundusz Pracy jest finansowany z trzech źródeł: składek pracodawców (94,8% w 2008), środków UE (3,8%) oraz z pozostałych przychodów (1,4%). Ponadto zgodnie z przyjętym ostatnio pakietem antykrzysowym⁹, możliwe jest uzyskanie dofinansowania do pensji pracowników objętych przestoje ekonomicznym lub obniżonym czasem pracy ze środków z Funduszu Pracy. Poza tymi rozwiązaniami nie ma innych funduszy przeznaczonych dla pracowników zatrudnionych w przedsiębiorstwach przechodzących restrukturyzację.

Przykład: Redukcja zatrudnienia jako efekt kryzysu

W związku z kryzysem ekonomicznym sytuacja na rynku pracy ulega pogorszeniu w ostatnim czasie: przedsiębiorstwa rozpoczęły zwolnienia grupowe i/lub zamroziły rekrutację. Na początku 2009 roku stopa bezrobocia wzrosła osiągając w styczniu 10,5%, a w marcu już 11,2% i był to największy wzrost bezrobocia od roku 2000. Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej tłumaczy tę sytuację jako typową dla fluktuacji na rynku pracy w tym okresie. Nieznaczny spadek bezrobocia pojawił się już w kwietniu 2009 roku w związku z rozpoczęciem prac sezonowych i dalszych migracji do UE. W czerwcu liczba bezrobotnych wyniosła 1 659,3 tys. osób, a stopa bezrobocia osiągnęła poziom 10,7% (w porównaniu z 9,4% w maju 2008 roku). Planowanych jest więcej zwolnień grupowych, zwłaszcza w takich branżach, jak produkcja, turystyka, finanse, transport i branża samochodowa. Zwiększa się także liczba osób samozatrudnionych, zwykle nie zatrudniających pracowników (wzrost o 50% w styczniu 2009 w porównaniu z grudniem 2008).

Źródło: GUS, *Miesięczna informacja o bezrobociu w Polsce, maj 2009*, http://www.stat.gov.pl/gus/5840_1446_PLK_HTML.htm, 29 czerwca 2009 oraz Fundacja Inicjatyw Społeczno-Ekonomicznych, *Rynek pracy/Bezrobocie, maj 2009*, <http://www.bezrobocie.org.pl/x/433883>, 29 czerwca 2009.

Struktura zatrudnienia w Polsce wciąż odbiega znacząco od struktury w rozwiniętych gospodarkach. Udział zatrudnienia w usługach jest relatywnie niski (około 56%). Zatrudnienie w rolnictwie stopniowo spada i jest to trend pozytywny, ale udział rolnictwa w całkowitym zatrudnieniu wciąż pozostaje wysoki (ponad 15,5%).

Tabela 11. Pracujący w Polsce według rodzajów działalności (2003- 2007)¹⁰

Rok	Rolnictwo	Przemysł i budownictwo	Usługi
2003	17%	27,6%	55,4%
2004	16,9%	27,7%	55,5%
2005	16,6%	27,4%	55,9%
2006	16,2%	27,9%	55,8%
2007	15,6%	28,5%	55,9%

Źródło: GUS, *Pracujący w gospodarce narodowej w 2007 roku*, http://www.stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/gus/PUBL_PDL_pracujacy_w_gospodarce_narodowej_w_2007.pdf p. 11.

⁹ Więcej informacji na temat obniżonego wymiaru czasu pracy oraz “pensji przestojowej” można znaleźć w rozdziale III.3.

¹⁰ W statystykach europejskich w odniesieniu do Polski oraz w danych GUS istnieją rozbieżności.

I.2.1 PRACA TYMCZASOWA I UMOWY O PRACĘ NA CZAS OKREŚLONY

W 2005 roku najbardziej rozpowszechnioną formą umowy o pracę w Europie była umowa na czas nieokreślony - ten typ umowy stanowił 85% wszystkich zawartych umów. Jednocześnie wzrastała liczba umów zawieranych na czas określony: z 12% w 1997 roku do 15% w roku 2005. Tendencja ta jest również zauważalna w nowych państwach członkowskich, z których Polska wyróżnia się najbardziej znaczącym wzrostem umów tego typu – z poziomu 5% w 1997 roku do 28% w roku 2007. Ponadto w naszym kraju regulacje dotyczące zawierania umów czasowych zostały uelastycznione¹¹.

Tabela 12. Pełnozatrudnienie, niepełnozatrudnienie i samozatrudnienie w Polsce (1997-2007)

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Wskaźnik pełnozatrudnienia (% osób w wieku 15-64)	:	:	:	:	52,9	50,7	50,3	50,2	51,1	52,9	55,8
Samozatrudnieni (% całkowitego zatrudnienia)	28,3	27,1	26,9	27,4	28,0	28,1	27,3	26,7	25,8	25,7	25,0
Niepełnozatrudnieni (% całkowitego zatrudnienia)	10,6	10,4	1,5	10,5	10,3	10,8	10,5	10,8	10,8	9,8	9,2
Umowy na czas określony (% całkowitego zatrudnienia)	4,8	4,7	4,6	5,8	11,7	15,4	19,4	22,7	25,7	27,3	28,2

Źródło: European Commission, *Employment in Europe 2008*, Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, s. 262.

Tabela 13. Restrykcyjność prawodawstwa w zakresie ochrony zatrudnienia

	Regular contracts			Temporary contracts		
	1994	2003	Zmiana	1994	2003	Zmiana
Portugalia	4,2	4,2	0	3,1	2,8	-0,3
Polska	2,2	2,2	0	1,1	1,3	0,2
Wielka Brytania	1	1,1	0,1	0,3	0,4	0,1

Skala: od 0 do 6, gdzie 0 oznacza brak restrykcji

Źródło: *Key challenges facing European labour markets: European Social Partners joint analysis*, Brussels, October 2007, s. 21.

Umowy z agencjami pracy tymczasowej reguluje ustawa z 9 lipca 2003 roku o zatrudnianiu pracowników tymczasowych¹², która określa zasady zatrudniania pracowników tymczasowych oraz zasady kierowania tych pracowników i osób niebędących pracownikami agencji pracy tymczasowej do wykonywania pracy tymczasowej na rzecz pracodawcy użytkownika (klient agencji pracy tymczasowej). Zgodnie z ustawą, „praca tymczasowa”

¹¹ *Key challenges facing European labour markets: European Social Partners joint analysis*, Brussels, October 2007, p. 18.

¹² Dz. U. nr 166 poz. 1608 z późn. zm.

oznacza „wykonywanie zadań na rzecz danego pracodawcy użytkownika, przez okres nie dłuższy niż wskazany w ustawie”. W konsekwencji tego zapisu łączny czas świadczenia pracy przez pracownika tymczasowego na rzecz jednego pracodawcy użytkownika nie może przekroczyć 12 miesięcy w okresie obejmującym kolejnych 36 miesięcy. Natomiast, jeśli dany pracownik kontynuuje zatrudnienie u tego samego pracodawcy użytkownika w zastępstwie nieobecnego pracownika, może być on ponownie skierowany do wykonywania pracy tymczasowej u tego pracodawcy użytkownika nie wcześniej niż po upływie 36 miesięcy¹³.

Pracownicy tymczasowi wykonują następujące zadania:

- o charakterze sezonowym, czasowym doraźnym;
- których terminowe wykonanie przez pracowników zatrudnionych przez pracodawcę użytkownika nie byłoby możliwe;
- których wykonanie należy do obowiązków nieobecnego pracownika zatrudnionego przez pracodawcę użytkownika.

Należy także wspomnieć, że ustawodawca zastrzega, że pracodawcą użytkownikiem nie może być pracodawca, który w okresie ostatnich 6 miesięcy poprzedzających przewidywany termin rozpoczęcia wykonywania pracy tymczasowej przez pracownika tymczasowego wypowiedział pracownikom stosunek pracy lub rozwiązał ten stosunek na mocy porozumienia stron z przyczyn nie dotyczących pracowników. Regulację tę można traktować jako chroniącą stałe zatrudnienie i zapobiegającą zastępowaniu pracowników stałych pracownikami tymczasowymi. Pracownicy tymczasowi zatrudnieni w przedsiębiorstwie nie podlegają ustawie z 13 marca 2003 roku o szczególnych zasadach rozwiązywania z pracownikami stosunków pracy z przyczyn nie dotyczących pracowników i, jak pokazuje praktyka, pracownicy tymczasowi są zwalniani w pierwszej kolejności w sytuacji redukcji zatrudnienia¹⁴. Dlatego też nie są oni „klientami” związków zawodowych i nie mogą liczyć na ich wsparcie w sytuacji zwolnienia. Pracodawca użytkownik, który zamierza zrezygnować z wykonywania pracy przez pracownika tymczasowego przed upływem okresu wykonywania pracy tymczasowej uzgodnionego z agencją pracy tymczasowej, zawiadamia agencję pracy tymczasowej na piśmie o przewidywanym terminie zakończenia wykonywania pracy tymczasowej przez pracownika tymczasowego; w miarę możliwości z wyprzedzeniem uwzględniającym obowiązujący strony okres wypowiedzenia umowy.

Ustawa o zatrudnianiu pracowników tymczasowych zastrzega także, że pracodawca nie może być pracodawcą użytkownikiem w stosunku do pracowników pozostających z nim w stosunku pracy. Warto w tym miejscu zauważyć, że pracodawca użytkownik jest obowiązany informować reprezentatywną organizację związkową o zamiarze powierzenia wykonywania pracy tymczasowej pracownikowi agencji pracy tymczasowej. Jeśli okres powierzenia wykonywania pracy pracownikom agencji pracy tymczasowej jest dłuższy niż 6 miesięcy, to pracodawca użytkownik musi to również uzgodnić z reprezentatywnymi organizacjami związkowymi. Dodatkowo pracodawca użytkownik jest obowiązany informować pracowników tymczasowych o wolnych stanowiskach pracy, na których zamierza zatrudnić pracowników.

Najczęstsze powody zawierania umów z pracownikami tymczasowymi to:

- sezonowość produkcji i sprzedaży (52%);

¹³ Potencjalna luka prawna pozwala na zatrudnianie tych samych pracowników tymczasowych poprzez inną agencję pracy tymczasowej.

¹⁴ *Rząd się ruszy*, „Gazeta Wyborcza”, 25 luty 2009. s. 19.

- konieczność zwiększenia produkcji (47%);
- chęć uniknięcia zastoju w pracy, gdy etatowy pracownik jest nieobecny (36%);
- limit etatów w przedsiębiorstwie (21%);
- specjalny projekt (21%);
- możliwość wypróbowania pracownika przed zatrudnieniem na stałe (14%);
- zapewnienie czasowego zastępstwa na wakujących stanowiskach (6%);
- szansa na pozyskanie wiedzy eksperckiej (5%)¹⁵.

Analizując praktyki rekrutacyjne, można stwierdzić, że praca tymczasowa stanowi skuteczną lukę prawną, która pozwala na zatrudnianie większej liczby pracowników, nie wliczając ich jednocześnie do całkowitej liczby etatów w przedsiębiorstwie. Dzięki temu firmy unikają podnoszenia całkowitych kosztów pracy. Zatrudnienie pracowników tymczasowych może być również sposobem na uniknięcie kosztów związanych ze zwolnieniami grupowymi. Pracownicy tymczasowi nie są bowiem traktowani jako pracownicy stali i nie są upoważnieni do otrzymania odpraw, podczas gdy wszyscy pozostali pracownicy (zatrudnieni na czas określony, na okres próbny czy na czas wykonania określonej pracy) muszą być wliczani do całkowitego poziomu zatrudnienia decydującego o tym czy przewidywane zwolnienie ma charakter grupowy czy też nie. Nie ma żadnych oficjalnych danych potwierdzających te obserwacje. Nadużycia w odniesieniu do praktyk zatrudniania pracowników są raczej związane z pracą wykonywaną nielegalnie niż z pracą wykonywaną na podstawie umowy z agencją pracy tymczasowej – zwłaszcza jeśli chodzi o pracodawców z sektora MŚP lub działających w długim łańcuchu podwykonawców, np. z sektora budowlanego¹⁶.

Pracownicy zatrudnieni na czas określony, na okres próbny czy na czas wykonania określonej pracy, podobnie jak pracownicy zatrudniony na czas nieokreślony, podlegają ustawie z 13 marca 2003 roku o szczególnych zasadach rozwiązywania z pracownikami stosunków pracy z przyczyn niedotyczących pracowników. Jednakże prawnicy i eksperci podatkowi twierdzą, że zwykle w pierwszej kolejności zwalniani są pracownicy z krótką historią zatrudnienia, z którymi zawarto umowy na czas określony czy też umowę zlecenia – pracodawcy zwykle nie przedłużają tego typu kontraktów¹⁷. Kolejną różnicą między umową na czas nieokreślony i na czas określony polega na tym, że w przypadku pierwszej z nich pracodawca jest zobligowany do podania pracownikowi powodu wypowiedzenia. W przypadku tej drugiej sąd ma prawo sprawdzić czy zwolnienia grupowe są przeprowadzane z zachowaniem wszelkim wymogów, jakie nakłada na pracodawcę ustawa oraz sprawdzić powody leżące u podstaw tych zwolnień.

Wydaje się, że pracownicy zatrudnieni na czas określony nie są grupą najbardziej zagrożoną w sytuacji redukcji zatrudnienia, są oni bowiem wliczani do całkowitej liczby osób planowanych do zwolnienia. Najbardziej zagrożeni zwolnieniami są pracownicy zatrudnieni w oparciu o umowy cywilnoprawne lub samozatrudnieni świadczący usługi B2B.

¹⁵ Dane Stowarzyszenia Agencji Zatrudnienia; <http://bezrobocie.org.pl/x/411632>.

¹⁶ A. Kwiatkiewicz, *Self-employment and bogus self-employment in the construction industry in Poland – Country report* [in:] *Self-employment and bogus self-employment the European construction industry*, Part II, EFBWW and FIEC, Brussels 2008, s. 101.

¹⁷ *Restrukturyzacja firmy sposobem na kryzys*, http://podatki.gazetaprawna.pl/wywiady/96768,restrukturyzacja_firmy_sposobem_na_kryzys.html (28.11.2008).

I.2.2 SAMOZATRUDNIENIE W POLSCE

Cechą charakterystyczną rynku pracy w Polsce jest zjawisko samozatrudnienia – chodzi tu zarówno o faktyczne samozatrudnienie, jak i tzw. „fałszywe” samozatrudnienie, a także o umowy cywilnoprawne.

“Prawdziwi” samozatrudnieni to osoby aktywne zawodowo prowadzące własną działalność gospodarczą i świadczący usługi różnym klientom. Zgodnie z ustawą o PIT mogą oni rozliczać się według stałej stawki 19%, co jest korzystne w porównaniu z progresywną skalą podatkową dla osób fizycznych. „Fałszywi” samozatrudnieni to osoby, które w rzeczywistości świadczą te same usługi, które wykonywaliby na podstawie umowy o pracę. Badania wskazują, że największa fala fałszywego samozatrudnienia pojawiła się w czasie spowolnienia gospodarki w okresie 2000-2003, gdy pracodawcy zmuszali swoich pracowników do zakładania własnej działalności gospodarczej i świadczenia tych samych usług, które uprzednio wykonywali w ramach regularnego zatrudnienia.

- W Polsce funkcjonują dwa rodzaje umów cywilnoprawnych: umowa o dzieło i umowa zlecenia. Na podstawie dostępnych informacji możemy stwierdzić, że ten typ umowy jest najczęściej zawierany z nisko wykwalifikowanymi pracownikami, podczas gdy samozatrudnienie jest rozwiązaniem typowym dla pracowników o wysokich kwalifikacjach.

Wyzwania stojące przed rynkiem pracy w Polsce to:

- podwyższenie całkowitej stopy zatrudnienia, zwłaszcza kobiet oraz osób w wieku 50+;
- przeciwdziałanie bezrobociu, a w szczególności bezrobociu długotrwałemu oraz bezrobociu wśród osób młodych wchodzących na rynek pracy;
- stymulowanie aktywności zawodowej osób, które mogą podjąć zatrudnienie, ale które stały się bezrobotne;
- promowanie ściślejszego powiązania między rynkiem pracy, organizacjami pracodawców i systemem kształcenia zawodowego i ustawicznego;
- promowanie kształcenia ustawicznego jako środka służącego utrzymaniu zdolności pracowników do adaptacji, ich mobilności zawodowej oraz jako czynnika podnoszącego „zatrudnialność” (*employability*);
- uelastycznienie rynku pracy w Polsce przy jednoczesnym utrzymaniu bezpieczeństwa socjalnego i praw pracowników;
- nowelizacja kodeksu pracy w celu dostosowania go do nowoczesnych stosunków zatrudnienia przy jednoczesnym podniesieniu konkurencyjności przedsiębiorstw i wsparciu ich zdolności do adaptacji.

I.3 Redukcje zatrudnienia w Polsce

Najbardziej kompleksowe dane odnośnie restrukturyzacji zbierane i analizowane są przez Europejską Fundację Rozwoju Warunków Życia i Pracy z Dublina (*the European Foundation for Living and Working Conditions*) w ramach Europejskiego Centrum Monitorowania Zmian (*European Monitoring Centre on Change* (EMCC)). Dane są zbierane począwszy od 2002 roku.

**Tabela 14. Zmiana stanu zatrudnienia ze względu na typ restrukturyzacji
(styczeń 2002 – lipiec 2009)**

Rodzaj restrukturyzacji	Liczba planowanych redukcji miejsc pracy	% planowanych redukcji miejsc pracy	Liczba planowanych nowych miejsc pracy	% planowanych nowych miejsc pracy	Liczba przypadków	% przypadków
Rozwój biznesu		0%	436 005	97,36%	965	74,81%
Restrukturyzacja wewnętrzna	195 797	81,82%	8186	1,83%	241	18,68%
Bankructwo	32 463	13,57%	0	0%	55	4,26%
Przejęcie/ połączenie	7 038	2,94%	2 000	0,45%	9	0,7%
Outsourcing	1 481	0,62%	0	0%	6	0,47%
Offshoring / delokalizacja	1 710	0,71%	0	0%	5	0,39%
Relokacja	100	0,04%	750	0,17%	5	0,39%
Inne	700	0,29%	900	0,2%	4	0,31%
Razem	239 289	100%	447 841	100%	1 290	100%

Źródło: EMCC Restructuring Monitor, <http://www.eurofound.europa.eu/emcc/erml/index.php?template=stats>

Według EMCC najwięcej przypadków redukcji zatrudnienia w Polsce (81,82%) było wynikiem restrukturyzacji wewnętrznej, a następnie upadłości i zakończenia działalności (13,57%). W 2009 roku trend ten stał się jeszcze bardziej widoczny: 66,5% przypadków redukcji zatrudnienia to restrukturyzacja wewnętrzna, a 8,8% było spowodowane upadłością. EMCC przewiduje, że w wyniku kryzysu ekonomicznego liczba restrukturyzacji wewnętrznych może wzrosnąć w ciągu kolejnych 2-3 kwartałów.

Tabela 15. Zmiana zatrudnienia, ujęcie sektorowe (styczeń 2002 – lipiec 2009)

Sektor	Liczba planowanych redukcji miejsc pracy	% planowanych redukcji miejsc pracy	Liczba planowanych nowych miejsc pracy	% planowanych nowych miejsc pracy	Liczba przypadków	% przypadków
Przetwórstwo przemysłowe	99 298	41,5%	263 375	58,81%	903	70%
Obsługa nieruchomości i firm	1 840	0,77%	43 990	9,82%	108	8,37%
Transport/komunikacja	58 940	24,63%	28 918	6,46%	78	6,05%
Usługi finansowe	23 112	9,66%	23 608	5,27%	57	4,42%
Handel detaliczny	1 420	0,59%	29 623	6,61%	46	3,57%
Górnictwo	20 560	8,59%	32 205	7,19%	24	1,86%
Administracja publiczna	25 920	10,83%	15 422	3,44%	23	1,78%
Budownictwo	800	0,33%	6 510	1,45%	18	1,4%
Pozostałe usługi	1 445	0,6%	2 100	0,47%	12	0,93%
Usługi użyteczności publicznej	5 240	2,19%	100	0,02%	11	0,85%
Hotele / restauracje	514	0,21%	1 640	0,37%	6	0,47%
Zdrowie/ praca społeczna	200	0,08%	0	0%	2	0,16%
Edukacja	0	0%	200	0,04%	1	0,08%
Rolnictwo/rybołówstwo	0	0%	150	0,03%	1	0,08%
Razem	239 289	100%	447 841	100%	1 290	100%

Źródło: EMCC Restructuring Monitor, <http://www.eurofound.europa.eu/emcc/lemlindex.php?template=stats>, 6 lipca 2009.

Branże najbardziej dotknięte przez restrukturyzację to przetwórstwo przemysłowe oraz transport i komunikacja. Najwięcej nowych miejsc pracy powstało w sektorze przetwórstwa przemysłowego, znacząco przewyższając liczbę planowanych zwolnień, a w przypadku sektora transportu/komunikacji planowana liczba zwolnień była większa niż liczba stworzonych etatów. Z danych EMCC wynika, że pomiędzy 2005 i 2008 rokiem – w okresie boomu gospodarczego – stworzono znacznie więcej nowych miejsc pracy niż zanotowano przypadków zwolnień. W 2009 roku sytuacja się odwróciła.

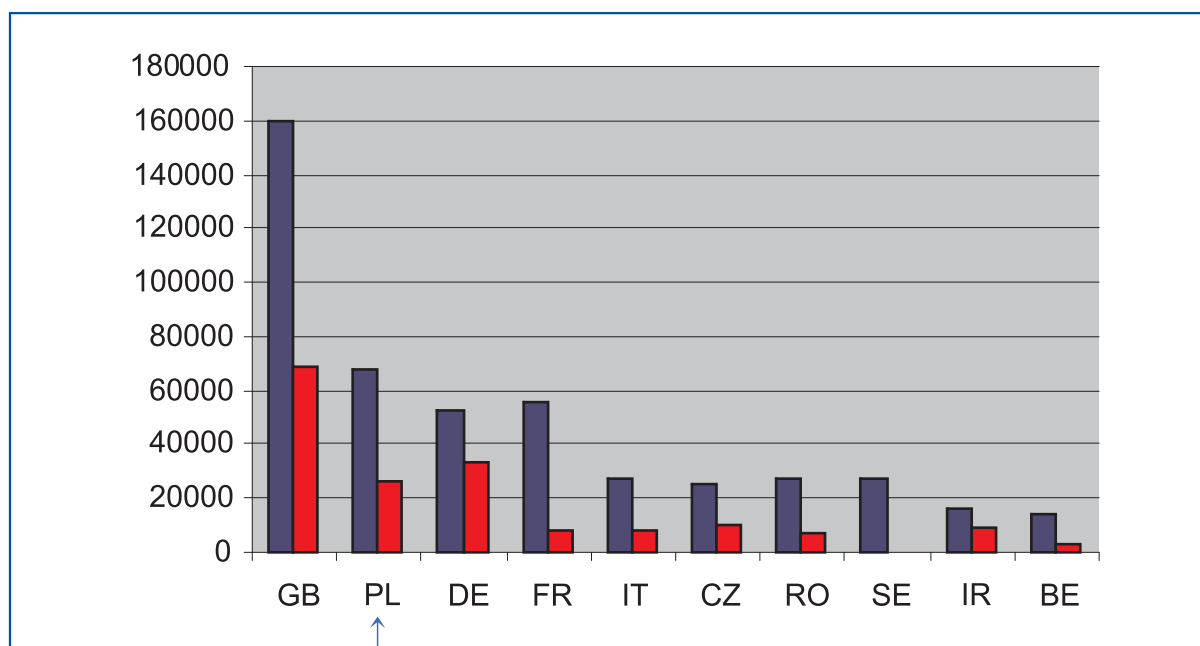
Tabela 16. Planowana liczba zwolnień oraz nowych miejsc pracy w okresie 2004-2009

	Planowana liczba zwolnień (etaty)	Planowana liczba nowych miejsc pracy (etaty)
2004	65 141	19 183
2005	27 117	97 301
2006	46 841	140 226
2007	22 003	93 913
2008	23 636	74 488
2009	54 451	17 260

Źródło: European Monitoring Centre on Change, *European Restructuring Monitor*,
<http://www.eurofound.europa.eu/emcc/erml/index.php?template=stats>, 6 lipca 2009.

Polska, obok Wielkiej Brytanii, należy do krajów, w których między 2004 a 2009 rokiem najwięcej było zwolnień wynikających ze zmian restrukturyzacyjnych.

Rysunek 2. Planowana liczba zwolnień i nowych miejsc pracy w 10 krajach UE najbardziej dotkniętych restrukturyzacją w okresie od października 2004 do lipca 2009



Kolor niebieski wskazuje na liczbę planowanych zwolnień, zaś czerwony oznacza liczbę tworzonych miejsc pracy.

Źródło: European Monitoring Centre on Change, *European Restructuring Monitor*,
<http://www.eurofound.europa.eu/emcc/erml/index.php?template=stats>, 6 lipca 2009.

Na podstawie dostępnych danych, można stwierdzić, że procesy restrukturyzacji w największym stopniu dotknęły województwa śląskie, pomorskie, mazowieckie, wielkopolskie oraz podkarpackie¹⁸. Cztery z nich należą do regionów najbardziej rozwiniętych gospodarczo o najniższej stopie bezrobocia w kraju. Proces restrukturyzacji w tych regionach wydaje się być typowy dla procesów towarzyszących rozwojowi ekonomicznemu, np. będą to restrukturyzacje związane z wdrażaniem nowych technologii. Inaczej jest w przypadku województwa podkarpackiego, charakteryzującego się niższym rozwojem ekonomicznym, wyższą stopą bezrobocia i słabymi zachętami dla inwestorów. Liczba zwolnień planowanych w 2009 roku w tym regionie świadczy o tym, że województwo to zostało znacznie dotknięte przez kryzys.

¹⁸ Obliczenia własne na podstawie danych EMCC dla Polski, 2009.

II.1 Regulacje prawne

Podstawą prawną dla zwolnień grupowych stanowi ustawa z 13 marca 2003 roku o szczególnych zasadach rozwiązywania z pracownikami stosunków pracy z przyczyn niedotyczących pracowników¹⁹. Jej przepisy stosuje się do przedsiębiorstw zatrudniających co najmniej 20 osób²⁰. Zwolnienia grupowe są definiowane jako zwolnienie w okresie 30 dni:

- 10 pracowników, gdy pracodawca zatrudnia mniej niż 100 pracowników;
- 10% pracowników, gdy pracodawca zatrudnia co najmniej 100, jednakże mniej niż 300 pracowników;
- 30 pracowników, gdy pracodawca zatrudnia co najmniej 300 lub więcej pracowników.

W celu określenia całkowitego poziomu zatrudnienia w przedsiębiorstwie pod uwagę brane są wszystkie rodzaje umów o pracę: na czas nieokreślony, na czas określony, na okres próbny i umowy na czas wykonania określonej pracy. Do całkowitego zatrudnienia zalicza się ponadto osoby czasowo nieobecne w pracy, korzystające z różnego rodzaju urlopów, np. urlopów zdrowotnych, naukowych czy też odbywających służbę wojskową, a także osoby będące w okresie wypowiedzenia umowy o pracę. Te same zasady stosuje się do zwolnień grupowych, których celem nie jest redukcja zatrudnienia, lecz które są związane z wewnętrznymi zmianami w przedsiębiorstwie, zatrudnianiem nowych pracowników posiadających inne kwalifikacje czy też dostosowywaniu możliwości firmy do sytuacji gospodarczej²¹.

Gdy zwolnienia grupowe dotyczą pracowników zatrudnionych na podstawie umowy o pracę na czas nieokreślony, pracodawca musi podać przyczyny zwolnienia. Takiej konieczności nie ma, gdy zwolnienia grupowe dotyczą osób zatrudnionych na czas określony. Wówczas jednak przyczyny zwolnienia może zbadać sąd i jeśli okaże się, że były one związane z wewnętrznymi zmianami w przedsiębiorstwie, pracodawca jest zobowiązany wypłacić takim pracownikom odprawę.

Pracodawca jest obowiązany skonsultować zamiar przeprowadzenia zwolnienia grupowego z zakładowymi organizacjami związkowymi działającymi u tego pracodawcy. Konsultacje dotyczą w szczególności możliwości uniknięcia lub zmniejszenia rozmiaru zwolnienia grupowego oraz spraw pracowniczych związanych z tym zwolnieniem.

Informacja przekazywana na piśmie zakładowym organizacjom związkowym dotyczy:

- przyczyn zamierzonego zwolnienia grupowego;
- liczby zatrudnionych pracowników i grup zawodowych, do których oni należą;
- okresu, w ciągu którego nastąpi zwolnienie;

¹⁹ Dz. U. Nr 90, poz. 844

²⁰ W przypadku gdy w przedsiębiorstwie jest zatrudnionych nie więcej niż 19 osób, zwolnienia są regulowane kodeksem pracy, pracownikom nie przysługują żadne odprawy, a pracodawca nie musi konsultować swoich decyzji z pracownikami; – zwykle jednak indywidualne ustalenia z zakładowymi związkami zawodowymi zwykle mają miejsce, z tym, że nie ma konieczności zawierania z nimi porozumień.

²¹ Zmiana umowy o pracę na czas nieokreślony na umowę na czas określony jest również traktowana jako przypadek wewnętrznych zmian w przedsiębiorstwie.

- proponowanych kryteriów doboru pracowników do zwolnienia grupowego;
- kolejności dokonywania zwolnień pracowników;

propozycji rozstrzygnięcia spraw pracowniczych związanych z zamierzonym zwolnieniem grupowym, a jeżeli obejmują one świadczenia pieniężne, pracodawca jest obowiązany dodatkowo przedstawić sposób ustalania ich wysokości – ten punkt jest niejasny, ponieważ praktycznie wszystkie sprawy mogą być traktowane jako sprawy pracownicze.

Porozumienie ze związkami zawodowymi powinno zostać zawarte w ciągu 20 dni od momentu poinformowania ich o planowanych zwolnieniach. Jeżeli u danego pracodawcy nie działają zakładowe organizacje związkowe, uprawnienie do zawarcia porozumienia przysługuje przedstawicielom pracowników wyłonionym w trybie przyjętym u danego pracodawcy, np. radzie pracowników. W pozostałych przypadkach pracodawca reguluje zasady zwolnień grupowych w regulaminie. Powiatowy urząd pracy (PUP) musi zostać powiadomiony o planowanych zwolnieniach oraz o wszystkich innych kwestiach z nim związanych, o których pracodawca informuje związki zawodowe. Zwalnianym pracownikom przysługuje odprawa, zwykle będąca częścią większego pakietu odprawowego, który jest negocjowany indywidualnie na poziomie przedsiębiorstwa.

W razie ponownego zatrudniania pracowników w tej samej grupie zawodowej pracodawca powinien w pierwszej kolejności zatrudnić pracownika, z którym rozwiązał stosunek pracy w ramach zwolnienia grupowego, jeżeli zwolniony pracownik zgłosi zamiar podjęcia zatrudnienia u tego pracodawcy w ciągu roku od dnia rozwiązania z nim stosunku pracy. W przypadku ponownego zatrudnienia pracodawca nie musi oferować pracownikowi takich samych warunków pracy, w tym wynagrodzenia.

II.1.2 ZWOLNIENIA MONITOROWANE

Pracodawca zamierzający zwolnić co najmniej 50 pracowników w okresie 3 miesięcy jest zobowiązany uzgodnić z powiatowym urzędem pracy właściwym dla pracodawcy zakres i formy pomocy dla zwalnianych pracowników. Uzgodnienia te dotyczą w szczególności sposobu oferowania:

- pośrednictwa pracy;
- poradnictwa zawodowego;
- szkoleń;
- pomocy w aktywnym poszukiwaniu pracy.

Zgodnie z ostatnimi zmianami w ustawie z 20 kwietnia 2004 roku o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy²², pracodawca zamierzający dokonać zwolnień monitorowanych jest zobowiązany podjąć działania polegające na zapewnieniu usług rynku pracy realizowanych w formie programu pracownikom przewidzianym do zwolnienia, będącym w trakcie wypowiedzenia lub w okresie 6 miesięcy po rozwiązaniu stosunku pracy lub stosunku służbowego. Program może być realizowany przez powiatowy urząd pracy, agencję zatrudnienia lub instytucję szkoleniową. Należy zaznaczyć, że po raz pierwszy w polskim

²² Dz. U. z 2008 r. nr 69, poz. 415 z późn. zm.; znowelizowana ustawa weszła w życie 1 lutego 2009 r., ale nie uchwalono jeszcze wszystkich aktów wykonawczych do niej.

prawodawstwie pojawiły się zapisy dotyczące świadczenia usług poradnictwa i pośrednictwa zawodowego oraz szkoleń osobom pracującym (zgodnie z zapisem ustawowym „osobom poszukującym pracy”²³), a nie – jak dotąd – tylko osobom bezrobotnym. Pracodawca wypłaca co miesiąc zwolnionemu pracownikowi, na podstawie zawartej z nim umowy, świadczenie szkoleniowe w wysokości równej wynagrodzeniu pracownika, nie wyższej jednak niż 200% minimalnego wynagrodzenia za pracę. A powiatowy urząd pracy refunduje pracodawcy część składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe finansowane ze środków własnych pracodawcy. Te regulacje nie odnoszą się do pracowników zwalnianych grupowo.

II.1.3 RAPORTOWANIE NA TEMAT ZWOLNIEŃ GRUPOWYCH I MONITOROWANYCH

Na podstawie ustawy z 13 marca 2003 roku o szczególnych zasadach rozwiązywania z pracownikami stosunków pracy z przyczyn niedotyczących pracowników, pracodawca jest obowiązany zawiadomić na piśmie właściwy powiatowy urząd pracy o przyjętych ustaleniach dotyczących grupowego zwolnienia. Pierwsza informacja o planowanych zwolnieniach jest bardzo ogólnikowa. Szczegółowe dane (liczba zatrudnionych i zwalnianych, przyczyny, okres, etc.) pracodawca podaje dopiero wtedy, gdy do zwolnień dochodzi. Ponadto informacja dotyczy tylko osób zwalnianych na terenie danego powiatu – nie ma obowiązku wymiany informacji na temat zwalnianych pracowników pomiędzy powiatowymi urzędami pracy.

Powiatowe urzędy pracy zbierają informacje na temat zwolnień grupowych i monitorowanych w danym miesiącu i przekazują je – w formie trzystronicowego zestawienia danych – wojewódzkiemu urzędowi pracy (WUP). Do decyzji WUP-ów należy sposób wykorzystania zgromadzonych informacji – mogą je analitycznie opracować, ale jak pokazuje praktyka, zdarza się to niezwykle rzadko. Wojewódzkie urzędy pracy ograniczają się w zasadzie do opublikowania zestawień danych na swoich stronach internetowych²⁴. WUP przekazuje Ministerstwu Pracy i Polityki Społecznej (MPIPS) wszelkie dane zgromadzone przez PUP-y, a Ministerstwo na ich podstawie publikuje miesięczne statystyki na temat zwolnień grupowych i monitorowanych²⁵. Podobnie jak w przypadku WUP, dane te prezentowane są jedynie w formie zestawień, nie przygotowuje się pogłębionych analiz na ich podstawie²⁶.

II.1.4 UPADŁOŚĆ PRZEDSIĘBIORSTWA

Przypadek zwolnień grupowych w wyniku upadłości przedsiębiorstwa reguluje Kodeks pracy. Art. 36 Kodeksu stwierdza, że jeżeli wypowiedzenie pracownikowi umowy o pracę zawartej

²³ Szczególną uwagę zwraca się na pracowników w wieku 45+.

²⁴ Na stronach internetowych dostępne są następujące informacje: dane z konkretnego miesiąca są podawane w porównaniu do danych z tego samego miesiąca poprzedniego roku (np.: luty 2009 w odniesieniu do lutego 2008) oraz w porównaniu do danych z poprzedniego miesiąca tego samego roku (np.: luty 2009 w porównaniu do stycznia 2009). Dane przekazywane są w liczbach bezwzględnych oraz w %.

²⁵ Dane obejmują: liczbę pracowników, którzy mają zostać zwolnieni w czasie danego miesiąca w ramach zwolnień grupowych i monitorowanych z rozbiciem na sektor publiczny i prywatny; liczbę pracowników już zwolnionych w danym miesiącu w rozbiciu na sektor publiczny i prywatny; liczbę przedsiębiorstw, które planują zwolnienia grupowe i monitorowane.

²⁶ Na podstawie wypowiedzi przedstawicieli powiatowych i wojewódzkich urzędów pracy oraz przedstawiciela Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej.

na czas nieokreślony następuje z powodu ogłoszenia upadłości lub likwidacji przedsiębiorstwa albo z innych przyczyn nie dotyczących pracowników, pracodawca może w celu wcześniejszego rozwiązania umowy o pracę skrócić okres trzymiesięcznego wypowiedzenia, najwyżej jednak do jednego miesiąca. W takim przypadku pracownikowi przysługuje odszkodowanie w wysokości wynagrodzenia za pozostałą część okresu wypowiedzenia.

Kolejnym ważnym aktem prawnym jest ustawa z 13 lipca 2006 roku o ochronie roszczeń pracowniczych w razie niewypłacalności pracodawcy²⁷, która stanowi podstawę prawną Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych. Fundusz jest finansowany ze składek płaconych przez pracodawców, windykacji i zwrotów środków od pracodawców oraz z innych dochodów. Jego głównym celem jest zagwarantowanie wypłaty świadczeń dla pracowników w sytuacji niewypłacalności pracodawcy²⁸. W ustawie przyjęto następującą definicję „pracownika”: jest to osoba fizyczna, która pozostaje z pracodawcą w stosunku pracy lub jest zatrudniona na podstawie umowy o pracę nakładczą albo wykonuje pracę na podstawie umowy agencyjnej lub umowy zlecenia albo innej umowy o świadczenie usług. Wszystkie wymienione kategorie pracowników mają prawo do zaspokojenia swoich roszczeń ze środków Funduszu.

Ustawa wyznacza kolejność dochodzenia roszczeń przez pracowników: najpierw wypłacane są wynagrodzenia, następnie świadczenia finansowe wymienione w kodeksie pracy, takie jak odprawy czy wynagrodzenie za czas zwolnienia chorobowego. Roszczenia te podlegają zaspokojeniu za okres nie dłuższy niż trzy miesiące poprzedzające datę wystąpienia niewypłacalności pracodawcy. Łączna kwota świadczeń za okres jednego miesiąca nie może przekraczać przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia z poprzedniego kwartału²⁹.

Trzecim ważnym aktem prawnym regulującym sytuację upadłości przedsiębiorstwa jest ustawa z 28 lutego 2003 roku, czyli prawo upadłościowe i naprawcze³⁰. Ustawa reguluje zasady wspólnego dochodzenia roszczeń wierzycieli od niewypłacalnych dłużników (będących przedsiębiorcami lub osobami fizycznymi nieprowadzącymi działalności gospodarczej, których niewypłacalność powstała wskutek wyjątkowych i niezależnych od nich okoliczności), skutków ogłoszenia upadłości oraz zasad postępowania naprawczego wobec przedsiębiorców zagrożonych niewypłacalnością. Postępowanie uregulowane ustawą należy prowadzić tak, aby roszczenia wierzycieli mogły zostać zaspokojone w jak najwyższym stopniu, a jeśli racjonalne względy na to pozwolą – dotychczasowe przedsiębiorstwo dłużnika zostało zachowane. Ustawa przewiduje dwa rodzaje procedur, które mogą być stosowane w odniesieniu do niewypłacalnego pracodawcy: upadłość dłużnika z możliwością zawarcia układu oraz upadłość obejmującą likwidację majątku dłużnika. Pierwsza z nich umożliwia zawarcie układu z dłużnikami oraz dalsze funkcjonowanie przedsiębiorstwa pod warunkiem przedstawienia przez nie propozycji układowych wraz z propozycjami finansowania postanowień zapisanych w układzie. Druga procedura upadłościowa przewiduje zaś upadłość przedsiębiorstwa z przekazaniem majątku wierzycielom. W tym przypadku procedura definiuje kolejność zaspokajania wierzycieli i kategorie należności: pierwsza kategoria obejmuje takie należności jak koszty postępowania

²⁷ Dz. U. nr 158, poz. 1121 z późn. zm.

²⁸ Na podstawie informacji ze strony internetowej Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych, (<http://www.fgsp.gov.pl/page.php?id=74&rozwin=73&rozwin2=74&r=73&p1=74>).

²⁹ W grudniu 2009 r. średnie miesięczne wynagrodzenie wynosiło 3428,01 zł – obecnie więc maksymalna kwota roszczeń wynosi 10.284,03 zł – dane na podstawie: <http://www.money.pl/gospodarka/wskazniki/wynagrodzenie/>.

³⁰ Dz. U. nr 60 poz. 535 z późn. zm.

upadłościowego, zobowiązania wynikające z umów o pracę, np. należności alimentacyjne, renty, świadczenia chorobowe czy też zobowiązania względem Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych.

- Koszty odejścia z pracy zwalnianych pracowników w przypadku niewypłacalności pracodawcy są znacznie niższe niż w przypadku zastosowania właściwej procedury zwolnień grupowych. Teoretycznie możliwe jest tworzenie tzw. *rescue companies* i przeniesienie do nich pracowników, a następnie ogłoszenia upadłości „pustego” przedsiębiorstwa, co pozwalałoby na uniknięcia kosztów związanych ze zwolnieniami grupowymi. Jednakże brak jest danych potwierdzających tezę, że przedsiębiorstwa ogłaszają upadłość w celu uniknięcia kosztów związanych ze stosowaniem ustawy o zwolnieniach grupowych.

II.2 Interesariusze procesu restrukturyzacji

W polskim systemie można wyróżnić pięć kategorii interesariuszy procesu restrukturyzacji. Jest to odpowiednio: administracja publiczna, pracodawcy, przedstawiciele pracowników (związki zawodowe), władze regionalne oraz konsultanci zewnętrzni.

II.2.1 ADMINISTRACJA PUBLICZNA

Państwo jest ustawodawcą określającym prawne ramy prowadzenia restrukturyzacji. Jednocześnie państwo ma udziały i jest pracodawcą-właścicielem wielu przedsiębiorstw przechodzących proces restrukturyzacji i ma takie same obowiązki względem zwalnianych pracowników jak inni pracodawcy.

Warto w tym miejscu wspomnieć o roli jaką w procesach restrukturyzacji w Polsce odgrywają publiczne służby zatrudnienia (PSZ) – Wojewódzkie Urzędy Pracy (WUP-y) i Powiatowe Urzędy Pracy (PUP-y). Do ich głównych zadań należy realizacja - określanie i koordynowanie - polityki rynku pracy na poziomie regionalnym, a co za tym idzie kształtowania polityki rozwoju zasobów ludzkich. W realizacji tych polityk pomaga im korzystanie ze środków EFS, z których znaczna część została przeznaczona na realizację celów statutowych i rozwój służb zatrudnienia. W odniesieniu do działań restrukturyzacyjnych publiczne służby zatrudnienia statutowo zajmują się inicjowaniem i realizowaniem przedsięwzięć mających na celu rozwiązanie lub złagodzenie problemów związanych z planowanymi zwolnieniami grup pracowników z przyczyn dotyczących zakładu pracy. W praktyce oznacza to niewiele – ich rola ogranicza się często do uzyskania informacji na temat planowanych zwolnień. Dlatego też, można zaryzykować stwierdzenie, że polskie służby zatrudnienia nie są partnerem przedsiębiorstw w radzeniu sobie ze zwolnieniami grupowymi wynikającymi z zachodzących procesów restrukturyzacji - w polu ich zainteresowanie byli jak dotąd wyłącznie bezrobotni, a osoby, które są zagrożone utratą pracy znajdowały się niejako poza systemem. Ostatnio – wraz z nowelizacją ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy – sytuacja się

zmieniła³¹, ale za wcześnie jeszcze, aby ocenić jak w praktyce te zmiany wpłyną na sytuację osób zagrożonych utratą pracy i czy PSZ będą w stanie pomóc im utrzymać zatrudnienie czy też znaleźć nowe miejsce pracy.

II.2.2 PRACODAWCY

Rola pracodawców jest ograniczona do informowania i konsultowania planów restrukturyzacyjnych i ich konsekwencji, np. zwolnień grupowych, pakietów odprawowych, etc., z przedstawicielami pracowników – najczęściej związków zawodowych. Jak już zostało to wcześniej wspomniane, pracodawcy są ustawowo zobowiązani do informowania powiatowego urzędu pracy o planowanych zwolnieniach grupowych.

II.2.3 PRZEDSTAWICIELE PRACOWNIKÓW

Obecnie rolą przedstawicieli pracowników – najczęściej związków zawodowych, choć w tej roli mogą występować także rady zakładowe, gdy w przedsiębiorstwie nie funkcjonują związki zawodowe –

w trakcie procesów restrukturyzacyjnych jest negocjowanie z pracodawcą pakietów odprawowych. Wcześniej, w okresie pierwszej fazy restrukturyzacji, walczyli oni o gwarancje zatrudnienia dla pracowników w razie zmiany właściciela oraz o zabezpieczenie finansowych pakietów odprawowych w przypadku wdrażania programu dobrowolnych odejść. Ostatnio związki zawodowe zmieniły swój punkt widzenia i stopniowo odchodzą od samej walki o gwarancje zatrudnienia – choć wciąż pozostaje to najważniejszym elementem negocjacji w procesie restrukturyzacji – ku zabezpieczeniu efektywnych programów outplacementowych, wsparcia dla mobilności zawodowej i/lub zakładania własnej działalności gospodarczej. Ponadto, zauważa się, że od chwili przyjęcia ustawy o informowaniu pracowników i przeprowadzaniu z nimi konsultacji³² z 7 kwietnia 2006 roku konsultacje odbywają się regularnie, a nie tak jak wcześniej w formie jednorazowych konsultacji konkretnych kwestii.

³¹ Z pomocy publicznych służb zatrudnienia, np. szkoleń zawodowych organizowanych przez nie, mogą korzystać osoby jeszcze zatrudnione, ale którym już zostało wręczone wypowiedzenie, czy też osoby zagrożone bezrobociem.

³² Dz. U. nr 79 poz. 550 z późn. zm.

Przykład: Partnerzy społeczni o swej roli w procesie restrukturyzacji³³

Partnerzy społeczni działający w sektorze rzemiosła postrzegają swoją rolę jako *obserwatorów zewnętrznych* lub jako “podmiot procesów restrukturyzacji”. Odgrywają oni także rolę biznesowych instytucji wsparcia: monitorując otoczenie biznesu, świadcząc usługi szkoleniowe i edukacyjne, prowadząc analizy i upowszechniając informacje oraz dobre praktyki. Inną rolę, jaką organizacja odgrywa jest lobbowanie na rzecz korzystnych regulacji prawnych istotnych dla systemu dialogu społecznego.

Przedstawiciele związków zawodowych podkreślają wagę swojej roli i zaangażowania w negocjowanie pakietów odprawowych. Stoją oni na stanowisku, że pakiety winny być negocjowane indywidualnie w każdym przedsiębiorstwie z uwzględnieniem jego sytuacji ekonomicznej. Są przeciwni takim samym pakietom odprawowym dla wszystkich przedsiębiorstw, nawet w przypadku przedsiębiorstw należących do tej samej Grupy.

Dwie spośród organizacji pracodawców podkreśla, że „często kosztowne pakiety społeczne/odprawowe negatywnie wpływały na konkurencyjność restrukturyzowanych przedsiębiorstw”. Kolejnym problemem sygnalizowanych przez nie jest fakt, że koszty procesów restrukturyzacji (głównie branżowych) są przerzucane na trzecią stronę, np. według nich MŚP ponoszą koszty restrukturyzacji sektora energetycznego oraz wzrostu kosztu energii. Partnerzy społeczni podnosili także kwestię wpływu hojnych pakietów odprawowych, przeważnie jednorazowych premii finansowych, na motywację do poszukiwania pracy przez zwalnianych pracowników oraz zagadnienie wysokości zasiłku dla bezrobotnych.

Źródło: Poland – Country Dossier, raport przygotowany przez Michała Kurtykę oraz Annę Kwiatkiewicz w ramach II Joint Project of the European Social partners organizations “Study on restructuring in new Member States”, listopad 2005, s. 22-23³⁴.

II.2.4 AKTORZY REGIONALNI

Urzędy Marszałkowskie zwykle nie biorą udziału w procesach restrukturyzacji. Włączają się wtedy, gdy restrukturyzowane przedsiębiorstwo jest ważnym pracodawcą na regionalnym rynku pracy. Wówczas jednak ich zaangażowanie ogranicza się do inicjatyw mających na celu przyciągnięcie nowych inwestorów do regionu. Niektóre przypadki restrukturyzacji, np. w Krajowej Spółce Cukrowej pokazują, że czasami ustawodawstwo unijne obliguje władze regionalne do monitorowania restrukturyzacji i większego zaangażowania w te kwestie³⁵.

W ramach Europejskiego Funduszu Społecznego wiele środków przeznaczonych jest na działania związane z zarządzaniem procesami restrukturyzacji, np. programów szkoleniowych i przekwalifikowania, które są wdrażane na poziomie regionalnym. Dodatkowo, ostatnio znowelizowana ustawa z 20 kwietnia 2004 roku o promocji zatrudnienia i

³³ Są to tylko opinie polskich partnerów społecznych afiliowanych w organizacjach europejskich partnerów społecznych.

³⁴ Raport jest dostępny on-line:
http://resourcecentre.etuc.org/linked_files/documents/Restructuring%20-%20Poland%20-%20country%20dossier%20EN.pdf?PHPSESSID=e1cd714e5d76bcb5d5a3e5768cbea857.

³⁵ Tak było w przypadku unijnej reformy rynku cukru z 2006 roku; więcej na ten temat można znaleźć w dalszej części raportu – w stadium przypadku restrukturyzacji w Krajowej Spółce Cukrowej.

instytucjach rynku pracy³⁶ jeszcze wzmocniła rolę władz regionalnych we wspieraniu pracodawców przy wdrażaniu przez nich strategii rozwoju zasobów ludzkich. Tak więc władze regionalne – nawet jeśli same niechętnie angażują się w procesy restrukturyzacji, to prawdopodobnie z czasem będą powoli stawały się coraz ważniejszymi interesariuszami tych procesów.

Należy wspomnieć także o Wojewódzkich Urzędach Pracy (WUP), które wraz z powiatowymi urzędami pracy prowadzą politykę rynku pracy na poziomie lokalnym wykonując zadania w zakresie rynku pracy oraz rozwoju zasobów ludzkich. WUP-y realizują programy mające na celu tworzenie nowych miejsc pracy oraz łagodzenie negatywnych skutków bezrobocia, a także oferują programy wsparcia dla pracowników zwalnianych z przyczyn leżących po stronie pracodawcy. Z praktyki wynika, że usługi pośrednictwa pracy i doradztwa pracy świadczone przez WUP-y charakteryzują się dość niską efektywnością, a środki przeznaczone na ich finansowanie są często transferowane do Funduszu Pracy. Z kolei szkolenia, działania często wykorzystywane przez WUP, nie unikają problemu „creamingu”, czyli oferowania programów szkoleniowych w dużej mierze ciągle tej samej grupie beneficjentów. Warto również wspomnieć, że projekt zmian w ustawie zakłada takie skonstruowanie zadań, że urzędy pracy będą musiały konkurować z agencjami zatrudnienia o kontrakty na świadczenie usług pośrednictwa pracy – efektywność działania będzie decydowała o tym, kto taki kontrakt dostanie.

Kolejną kategorią interesariuszy na poziomie regionalnym są Wojewódzkie Komisje Dialogu Społecznego (WKDS)³⁷. W ich skład wchodzi przedstawiciele władz regionalnych, związków zawodowych oraz organizacji pracodawców. WKDS-y to struktury ułatwiające dialog w odniesieniu do najistotniejszych spraw społeczno-ekonomicznych na szczeblu województwa i jako takie mogą wyrażać opinie na temat kwestii społeczno-ekonomicznych na poziomie regionalnym. Stąd przypadki wnoszenia na ich forum kwestii dotyczących restrukturyzacji przedsiębiorstw w regionie³⁸. WKDS-y niejednokrotnie angażują się w rozwiązywanie regionalnych i lokalnych konfliktów społecznych między pracownikami i pracodawcami. W tych sprawach Komisja wyraża opinię lub podejmuje uchwałę o konieczności wyznaczenia osoby z misją dobrej woli z listy mediatorów. Przewodniczący WKDS w wyjątkowych przypadkach, może samodzielnie podjąć decyzję o konieczności wyznaczenia osoby z misją dobrej woli³⁹.

II.2.5 KONSULTANCI ZEWNĘTRZNI

Konsultanci zewnętrzni pojawiają się najczęściej wówczas, gdy w restrukturyzowanym przedsiębiorstwie świadczone są usługi outplacementowe w ramach pakietów odprawowych. Zadaniem konsultantów zewnętrznych jest najczęściej przeprowadzanie programów szkoleniowych i audytu kompetencji w formie Centrów Oceny (Assesment Centre), świadczenie poradnictwa indywidualnego lub zespołowego, doradztwa zawodowego (techniki szukania pracy, przygotowanie biznesplanu dla osób chcących założyć działalność

³⁶ Dz.U. z 2008 r. Nr 69, poz. 415, z późn. zm.

³⁷ Ustawa z 6 lipca 2001 roku o Komisji Trójstronnej do Spraw Społeczno-Gospodarczych i wojewódzkich komisjach dialogu społecznego (Dz. U. nr 100, poz. 1080 z późn. zm.).

³⁸ Taka sytuacja pojawiła się w przypadku restrukturyzacji Zakładów Chemicznych POLICE; więcej informacji na ten temat w rozdziale IV.

³⁹ Komisje brały m.in. udział w rozwiązywaniu sporów w łódzkim Unitonexie czy też w elbląskim Hetmanie (<http://www.cpsdialog.pl/tabs/index/10>).

gospodarczą, etc.), a także wspieranie pracowników zamierzających otworzyć własną działalność gospodarczą. Usługi konsultantów są zwykle finansowane ze środków własnych pracodawcy; w niektórych przypadkach firmy mogą ubiegać się o dofinansowanie działań outplacementowych ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego. Rolę konsultantów zewnętrznych mogą pełnić zarówno firmy prywatne, jak i organizacje pozarządowe. Warto dodać, że działania outplacementowe są postrzegane w Polsce głównie jako usługi pośrednictwa pracy - nie przykładają się wystarczającej wagi do aktywnej roli pracowników zagrożonych bezrobociem lub osób bezrobotnych w kształtowaniu indywidualnych programów outplacementowych w wyznaczaniu celów świadczących o ich efektywności.

Przykład: Kryzys gospodarczy – więcej interakcji między aktorami

W trakcie obecnego kryzysu można zaobserwować więcej przypadków informowania i konsultowania się z pracownikami oraz wypracowywania rozwiązań mających na celu łagodzenie jego skutków, ochronę zatrudnienia oraz – jeśli to konieczne – efektywnych sposobów zarządzania zwolnieniami grupowymi. Przykładem takich rozwiązań jest pomysł „pensji kryzysowej” w fabryce EKK Wagon z Ostrowa Wielkopolskiego⁴⁰. Pomysł ten przewidywał wsparcie finansowe ze strony powiatowego urzędu pracy dla 100 etatów w ciągu roku, jeśli firma obieca, że ich nie zredukuje. Program miał dotyczyć wyłącznie pracowników objętych zwolnieniami grupowymi. Urząd wypłacałby robotnikom połowę pensji przez 12 miesięcy. Po tym czasie firma musiałaby jednak utrzymać co najmniej 30 z dotowanych etatów. Program musiał zostać zaopiniowany przez Wojewódzki Urząd Pracy oraz Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej (środki na jego sfinansowanie miały pochodzić z Funduszu Pracy). Okazało się, że ten pilotażowy plan ratowania przedsiębiorstwa został przygotowany przez PUP w tym samym czasie co rządowy projekt tzw. „pensji przestojowej” i dublował się z nim. W lutym rząd ogłosił, że zamierza sfinansować 50% płacy minimalnej pracowników, jeśli w zakładzie ogłoszono przestój z powodu kryzysu. Rozwiązanie to miało chronić przed zwolnieniami albo wysyłaniem pracowników na przymusowy urlop bezpłatny. Ostatecznie „pensja przestojowa” znalazła się wśród innych rozwiązań pakietu antykryzysowego, uchwalonego na początku lipca 2009 roku. W rezultacie własna inicjatywa powiatowego urzędu pracy „pensji kryzysowej” nie została wdrożona, a tym samym nie uchroniła pracowników EKK Wagon przed zwolnieniami – pakiet antykryzysowy nie wszedł jeszcze w życie w momencie, w którym firma musiała podjąć decyzje dotyczące redukcji kosztów.

Niepokojące jest to, że negocjacje między pracownikami a pracodawcą toczą się wyłącznie na poziomie przedsiębiorstwa i nie są przenoszone na poziom branżowy. Przedstawiciele związków zawodowych wskazywali, że nawet dla nich jest to trudna sytuacja i nie łączy wyzwania, by utrzymywać solidarność na poziomie całego kraju, gdy jedne branże, np. samochodowa, budowlana odczuwają skutki kryzysu, a sytuacja innych jest dobra, np. przetwórstwo spożywcze. Opisany powyżej przykład EKK Wagon pokazuje, że nawet jeśli jest wola do wdrażania działań służących zarządzaniu procesami restrukturyzacji na poziomie regionalnym (w tym przypadku chodzi zarówno o pracodawcę, urząd pracy, jak i władze regionalne), żadne rozwiązanie nie może zostać wdrożone bez aprobaty administracji państwowej – na poziomie regionalnym nie ma funduszy na sfinansowanie takich inicjatyw.

Źródło: opracowanie własne na podstawie artykułów z „Gazety Wyborczej”, luty – maj 2009.

⁴⁰ Pensja kryzysowa: połowę płaci urząd pracy, połowę pracodawca, „Gazeta Wyborcza”, (11.03. 2009), p. 26.

III.1 antycypacja procesu restrukturyzacji

W polskim systemie zarządzania procesami restrukturyzacji, antycypacja jest niedocenianym etapem wdrażania zmian. Dlatego też niewiele jest inicjatyw, które można byłoby zaliczyć do działań o charakterze antycypacyjnych.

III.1.1 SYSTEMY WCZESNEGO OSTRZEGANIA

W przypadku Polski systemy wczesnego ostrzegania ograniczają się do instrumentów wynikających z zapisów w ustawie z 13 marca 2003 roku o szczególnych zasadach rozwiązywania z pracownikami stosunków pracy z przyczyn niedotyczących pracowników. Pracodawcy obowiązani są poinformować właściwy powiatowy urząd pracy o planowanych zwolnieniach grupowych i monitorowanych związanych z restrukturyzacją przedsiębiorstwa lub w przypadku ogłoszenia przez niego upadłości. Ale obowiązek ten nie dotyczy informowania o kwalifikacjach zwalnianych osób, ani też przekazania innych szczegółowych danych, które mogłoby być wykorzystane przez potencjalnego przyszłego pracodawcę.

III.1.2 SZKOLENIA I KURSY PRZEKwalifikowujące dla PRACOWNIKÓW ZAGROŻONYCH ZWOLNIENIAMI

W ustawie z 20 kwietnia 2004 roku o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy zawarte są regulacje dotyczące instrumentów i narzędzia wzmacniania umiejętności zawodowych. Większość z nich odnosi się do wyłącznie do osób bezrobotnych i dlatego nie można ich traktować jako narzędzi antycypacji restrukturyzacji. Osoby zagrożone bezrobociem „wpadają” do systemu dopiero wtedy, kiedy stają się bezrobotne i uzyskują uprawnienia do korzystania z pomocy służb zatrudnienia.

Jak wskazane zostało to już wcześniej, ostatnie zmiany w ww. ustawie nakazują pracodawcy, zamierzającemu zwolnić co najmniej 50 osób w okresie 3 miesięcy, uzgodnić zakres i formy wsparcia dla zwalnianych pracowników z powiatowym urzędem pracy. Wsparcie to obejmuje: usługi pośrednictwa pracy, doradztwo zawodowe, szkolenia i pomoc w aktywnym poszukiwaniu pracy. Zapis ten umożliwia wsparcie oraz programy przekwalifikowujące dla pracowników zanim stracą pracę⁴¹.

Znowelizowana ustawa daje większe możliwości finansowania działań edukacyjnych ze środków Funduszu Pracy. Poza tym większy nacisk kładzie się na programy kształcenia ustawicznego, które mają być dostosowane do lokalnego zapotrzebowania na kwalifikacje. Pracodawcy mogą tworzyć fundusze szkoleniowe, z których finansowane będą koszty kształcenia ustawicznego oraz płatne urlopy szkoleniowe. Pracodawcy mogą dodatkowo uzyskać dofinansowanie ze środków publicznych na ten cel.

⁴¹ Do tego zapisu ustawowego nie uchwalono jeszcze wszystkich aktów wykonawczych.

III.1.3 DZIAŁANIA NA RZECZ OSÓB W WIEKU 50+

Działania na rzecz osób w wieku 50+ to w przypadku Polski jedynie te inicjatywy, które zostały opisane w rządowym programie *Solidarność pokoleń. Działania dla zwiększenia aktywności zawodowej osób w wieku 50+*, przyjętym w październiku 2008. Program nie wszedł jeszcze w życie, ale niektóre jego elementy mają być wdrażane w latach 2009 – 2015. Zakłada on m.in. czasowe (przez okres 12 miesięcy) obniżenie kosztów pracy związanych z zatrudnianiem osób w wieku 50+ poprzez zwolnienie pracodawców z płacenia składek na Fundusz Pracy oraz Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych dla osób w wieku przedemerytalnym. Wobec wszystkich osób pracujących, które ukończą 60 lat (mężczyźni) i 55 lat (kobiety) został zniesiony obowiązek odprowadzania składek na te fundusze do czasu normalnego przejścia na emeryturę tj. dla mężczyzn do 65, a dla kobiet do 60 roku życia. Inny element programu ma na celu zmianę systemu szkoleniowego w celu poprawy kwalifikacji osób w wieku 50+. Na mocy przepisów definiujących zasady tworzenia w firmie funduszu szkoleniowego, przedsiębiorstwo jest uprawnione do uzyskania dofinansowania z Funduszu Pracy w wysokości do 80% kosztów szkolenia dla pracowników w wieku 45+⁴². Należy jednakże podkreślić, że żaden z tych zapisów nie jest bezpośrednio powiązany z procesami restrukturyzacji.

III.1.4 MONITORING ZAWODÓW DEFICYTOWYCH I NADWYŻKOWYCH

Zgodnie z ustawą o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy Powiatowe Urzędy Pracy obowiązane są dwa razy do roku prowadzić monitoring i analizę zawodów nadwyżkowych i deficytowych. Jest to proces systematycznego obserwowania zjawisk zachodzących na rynku pracy dotyczących kształtowania popytu na pracę i podaży zasobów pracy w przekroju terytorialno – zawodowym oraz formułowania na tej podstawie ocen, wniosków i krótkookresowych prognoz niezbędnych dla prawidłowego funkcjonowania systemów szkolenia bezrobotnych oraz kształcenia zawodowego. Dane dotyczące poziomu bezrobocia i jego struktury (według zawodów) oraz ofert pracy według zawodów (grup zawodów) mogą posłużyć jako źródło informacji między innymi do planowania działań w zakresie przeciwdziałania bezrobociu, określenia kierunków szkoleń dla osób bezrobotnych, podnoszenia jakości poradnictwa zawodowego i pośrednictwa pracy i innych. Efekty monitoringu zawodów deficytowych i nadwyżkowych wykorzystują w swej pracy urzędy pracy, resort pracy i polityki społecznej oraz władze oświatowe.

Narzędzie to w ograniczonym stopniu można traktować jako instrument antycypacji. Przede wszystkim jest on niedokładny i trudno na jego podstawie jednoznacznie określać np. kierunki szkoleń. Metodologia opracowania zawodów nadwyżkowych i deficytowych oparta jest na podstawie informacji uzyskanych od osób bezrobotnych na temat ostatnio wykonywanego przez nie zawodu. Nie bierze się pod uwagę faktu, że osoba bezrobotna może mieć kwalifikacje uprawniające ją do wykonywania także innych zawodów, a na podstawie tej informacji przekazuje się jej oferty pracy w danym zawodzie. Kolejny mankament omawianego instrumentu odnosi się do ofert zgłaszanych przez pracodawców. Z jednej strony nie ma żadnego systemu rejestracji ofert na poziomie innym niż powiatowy, w związku z czym ta sama oferta może zostać zarejestrowana w kilka PUP-ach jednocześnie albo ta sama oferta w stosunkowo krótkim czasie może być kilkakrotnie zgłaszana do tego samego PUP. Z drugiej strony problem stanowi także metodologia stosowana w opracowaniu statystyk publicznych, które nie pokazują rzeczywistego popytu na rynku pracy. Urzędy pracy

⁴² Nie więcej jednak niż do wysokości 300 % przeciętnego wynagrodzenia, obowiązującego w dniu zawarcia umowy, na jedną osobę (art. 69 ust. 1)

monitorują tylko oferty zgłaszane do nich przez pracodawców, uwadze umykają natomiast ogłoszenia zamieszczane w prasie, na portalach internetowych, czy wreszcie w agencjach pośrednictwa pracy lub te przekazywane drogą nieformalną (dotyczy to zwłaszcza pracy wymagającej wysokich kwalifikacji). Poza tym do ofert pracy zalicza się także pracę subsydiowaną, której nie można zaklasyfikować jako miejsca pracy, gdyż jest to z założenia zatrudnienie przejściowe. To samo zastrzeżenie dotyczy także kwestii stażu.

Efektywny system monitoringu rynku pracy jest kosztowny, wymaga wyjścia poza statystykę publiczną oraz zastosowania jednego systemu informatycznego. W tej chwili monitoring zawodów deficytowych i nadwyżkowych stosowany przez urzędy pracy jest niedokładny i nie spełnia celów, dla których został stworzony. Nie można go zatem uznać za efektywne narzędzie antycypacji procesów restrukturyzacji w Polsce. Kluczowe jest zatem stworzenie zintegrowanego monitoringu lokalnego rynku pracy, który uwzględniałby nie tylko bieżący podaż i popyt pracy, ale także umożliwiłby prognozowanie zapotrzebowania na dane kwalifikacje w perspektywie długo- i krótkookresowej, oraz podjęcie próby jego skutecznego „przełożenia” na system edukacyjny.

III.1.5 ROLA EUROPEJSKIEGO FUNDUSZU SPOŁECZNEGO

Przykład: Rola Europejskiego Funduszu Społecznego

Europejski Fundusz Społeczny odgrywa istotną rolę wspierając działania na rzecz antycypacji procesów zmiany. W latach 2004-2006 były działania wpisane w następujące programy operacyjne: *Zintegrowany Program Operacyjny Rozwoju Regionalnego* (ZPORR) oraz *Sektorowy Program Operacyjny Rozwój Zasobów Ludzkich* (SPO RZL). W ramach ZPORR były to trzy działania: Działanie 2.1 – Rozwój umiejętności powiązanych z potrzebami regionalnego rynku pracy i możliwości kształcenia ustawicznego w regionie; Działanie 2.3 – Reorientacja zawodowa osób odchodzących rolnictwa; Działanie 2.4 – Reorientacja zawodowa osób zagrożonych procesami restrukturyzacyjnymi. W ramach SPO RZL należy wymienić Działanie 2.3 – Rozwój kadr nowoczesnej gospodarki.

W okresie programowania 2007-2013 wdrażany jest Program Operacyjny Kapitał Ludzki (PO KL). Składają się nań priorytety o zasięgu regionalnym i ogólnopolskim. Celem Priorytetu II – Rozwój zasobów ludzkich i potencjału adaptacyjnego przedsiębiorstw oraz poprawa stanu zdrowia osób pracujących (poziom ogólnopolski) - jest podnoszenie poziomu zatrudnienia w celu pełnego wykorzystania potencjału zasobów ludzkich oraz promowanie zdolności do adaptacji przedsiębiorstw i pracowników. Priorytet VIII – Regionalne kadry gospodarki - jest zorientowany na rozwój zasobów ludzkich w regionach. Oba priorytety zakładają takie działania jak: szkolenia, doradztwo dla pracowników, różne formy wsparcia dla pracodawców przechodzących restrukturyzację, wsparcie dla działań mających na celu antycypowanie i zarządzanie procesami zmiany oraz akcje uświadamiające.

Warto zauważyć, że EFS finansuje wyłącznie aktywne instrumenty rynku pracy, np. w ramach regionalnego Priorytetu VIII przewidziane zostało finansowanie takich inicjatyw, które mają na celu podniesienie poziomu adaptacyjności pracowników i przedsiębiorstw. Wśród nich wymieniono takie działania jak organizowanie doradztwa i szkoleń ułatwiających podwyższanie lub zdobywanie nowych kwalifikacji wśród pracowników przedsiębiorstw, zwiększanie dostępności szkoleń e-learningowych i udziału osób z nich korzystających oraz tworzenie i rozwój sieci wsparcia innowacji i transfery technologii pomiędzy przedsiębiorstwami a instytucjami badawczo-rozwojowymi. EFS nie finansuje pasywnych transferów, np. zasiłków dla osób bezrobotnych.

Źródło: <http://www.efs.gov.pl/WstepDoFunduszyEuropejskich/Strony/Stanwdrazania.aspx>

III.1.6 INWESTYCJE W BADANIA I ROZWÓJ (B&R)

Wedle niektórych interpretacji do narzędzi antycypacyjnych powinno się zaliczyć także inwestycje w badania i rozwój, ponieważ dzięki nim tworzone są wysokokwalifikowane miejsca pracy, które umożliwiają „ucieczkę w przód”, dzięki np. wdrożeniu nowych technologii. W Polsce poziom inwestycji w badania i rozwój jest bardzo niski⁴³, co więcej, działania te są stosunkowo mało efektywne. Jedną z przyczyn ograniczonych inwestycji w B&R jest słabe zaplecze badawcze firm polskich; aby prowadzić B&R konieczna jest inwestycja w stworzenie centrów B&R, a nie tylko w programy badawcze. Sytuację pogarsza przepaść między światem naukowo-badawczym i sektorem biznesu, brakuje transferu

⁴³ Według danych Eurostatu było to 0,57 % GDP w 2007 roku podczas, gdy średnia dla państwa EU27 wynosiła 1,85% GDP, a tacy liderzy jak, np. Finlandia zainwestowali 3,47% GDP.

wyników prac badawczych do praktyki przedsiębiorstw, ponadto przedsiębiorcy uważają, że nie ma związku między wdrożeniem wyników prac B&R i zwiększeniem zysku. Poza tym, że nakłady na sferę rozwojową są za niskie, ich struktura jest wadliwa – są one głównie finansowane z funduszy państwowych, brakuje także finansowania ze strony przedsiębiorstw. Zaproponowane przez rząd programy, np. Program Operacyjny Innowacyjna Gospodarka (PO IG) przynoszą skromne efekty; wydaje się, że rząd powinien stosować bardziej agresywną politykę zachęt dla inwestycji, np. poprzez odpowiednio skonstruowane zachęty podatkowe. Dla maksymalnej efektywności B&R istotne jest realizowanie ich w partnerstwach oraz budowanie świadomości, że mogą one pełnić rolę narzędzia umożliwiającego antycypację zmiany ekonomicznej i szybkie do niej dostosowanie.

III.2 zarządzanie procesem restrukturyzacji

W polskim systemie prawnym zapisane jest znaczenie więcej instrumentów zarządzania procesami restrukturyzacji niż instrumentów antycypacji. Należą do nich: rozwiązania emerytalne, zasiłki dla bezrobotnych, odprawy, działania outplacementowe, a także programy szkoleniowe i przekwalifikowujące, wchodzące w skład pakietów outplacementowych. Poza tym pracodawcy oferują swoim pracownikom indywidualne pakiety odprawowe.

III.2.1 ROZWIĄZANIA EMERYTALNE

W przypadku restrukturyzacji przedsiębiorstwa lub redukcji zatrudnienia pracodawcy najczęściej sięgają po instrument, jakim są rozwiązania emerytalne, takie jak emerytury wcześniejsze, emerytury pomostowe lub renty. Zmiany w ustawodawstwie wprowadzone ostatnio ograniczyły część świadczeń emerytalnych i zastąpiły je innymi - 1 stycznia 2009 roku weszła w życie ustawa o emeryturach pomostowych⁴⁴. W jej wyniku 900 tys. osób utraciło prawo do wcześniejszej emerytury, a część osób uzyskała prawo do emerytur pomostowych.

a. Wcześniejsze emerytury

Osoby urodzone przed 1 stycznia 1949 roku mają prawo przejść na wcześniejszą emeryturę „po staremu” – ustawa o emeryturach pomostowych ich nie obejmuje. Kobiety mogą przejść na wcześniejszą emeryturę po skończeniu 55 lat i spełnieniu warunku 30-letniego stażu pracy (lub 20-letniego stażu i po uznaniu za całkowicie niezdolną do pracy); mężczyzna musi mieć ukończone 60 lat i 25 lat stażu pracy oraz zaświadczenie o całkowitej niezdolności do pracy albo po ukończeniu 60 lat i przy 35 latach stażu pracy.

Osoby urodzone po 31 grudnia 1948 roku mogą przejść na wcześniejszą emeryturę, jeśli do końca 2008 roku spełniły warunki dotyczące wieku i stażu pracy: mężczyzna – ukończone 60 lat i 35-letni staż, kobieta odpowiednio – 55 lat i 30 lat. Z tego rodzaju świadczeń emerytalnych mogą skorzystać także osoby pracujące w szczególnych warunkach albo

⁴⁴ Ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. o emeryturach pomostowych (Dz. U. Nr 237, poz. 1656).

wykonujące pracę o szczególnym charakterze (np.: hutnicy, kolejarze, artyści,)⁴⁵. Ponadto, jeśli osoby urodzone po 1948 roku do końca 1998 roku spełnią warunek: 25 lat stażu pracy w przypadku mężczyzn i 20 lat w przypadku kobiet, w tym 15 lat w szczególnych warunkach lub wykonując pracę o szczególnym charakterze, to zachowują prawo do wcześniejszej emerytury bez względu na zmiany w ustawie – po skończeniu odpowiednio 55 i 60 lat (kobieta/mężczyzna).

b. Emerytury pomostowe

Emerytury pomostowe to instrument wprowadzony ustawą z 19 grudnia 2008 roku, skierowany głównie do osób pracujących w najtrudniejszych warunkach; miał on niejako „rekompensować” utratę możliwości przejścia na wcześniejsze emeryturę. Do końca 2008 roku praca na blisko 300 stanowiskach uprawniała do wcześniejszej emerytury; do skorzystania z emerytury pomostowej uprawnia praca w 60 zawodach⁴⁶. Prawo do emerytury pomostowej ma w Polsce ok. 270 tys. osób. Są to osoby, które przynajmniej jeden dzień przed 1999 rokiem pracowały w warunkach szczególnych lub wykonywały pracę o szczególnym charakterze (zgodnie z rozporządzeniem z 1983 roku) ; osoby, których staż pracy w trudnych warunkach wynosi co najmniej 15 lat, zaś staż ogólny – 20/25 lat (kobieta/mężczyzna), a także kobiety w wieku 55 lat i mężczyźni – 60 lat.

c. Renty

Omawiając rozwiązania emerytalne należy wspomnieć o świadczeniach rentowych związanych z całkowitą lub czasową niezdolnością do pracy. Szczególnie w czasie pierwszych procesów restrukturyzacyjnych przejście pracownika na rentę bywało stosowane jako „alternatywa” dla zwolnienia go; z kolei dla zwolnionego pracownika uzyskanie prawa do renty było rozwiązaniem finansowo korzystniejszym niż uzyskanie statusu osoby bezrobotnej. Te praktyki stanowiły oczywiste nadużycie.

W Polsce nie istnieją żadne szczególne instrumenty przeznaczone dla pracowników przedsiębiorstw przechodzących restrukturyzację; nie ma także żadnych specjalnych programów finansowanych ze środków sektorowych. W pierwszych latach prywatyzacji – restrukturyzacji makroekonomicznej oraz transformacji – liczba emerytów i rencistów wzrosła o 2 mln (o 1/3⁴⁷). Warto dodać, że przez wiele lat, uzyskanie prawa do renty było sposobem przejścia na „wcześniejszą” lub „alternatywną” emeryturę; niejednokrotnie zdarzały się przypadki nieuczciwego uzyskiwania praw rentowych. Można zauważyć, że zniesienie wcześniejszych emerytur idzie w parze z założeniami programu „50+”, który ma na celu zatrzymanie osób w wieku powyżej 50 lat na rynku pracy. Ograniczane są także inne rozwiązania dezaktywacyjne.

III.2.2 ŚWIADCZENIA DLA OSÓB BEZROBOTNYCH

Prawo do zasiłku przysługuje bezrobotnemu po zarejestrowaniu się przez niego we właściwym powiatowym urzędzie pracy, jeżeli:

- nie ma dla niego propozycji odpowiedniej pracy, propozycji stażu, przygotowania zawodowego dla dorosłych, szkolenia, prac interwencyjnych lub robót publicznych;

⁴⁵ Zawody wymienione w rozporządzeniu z 7 lutego 1983 r. w sprawie wieku emerytalnego pracowników zatrudnionych w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze, Dz. U. nr 8, poz. 43 z późn. zm.

⁴⁶ L. Kostrzewski, *Dla kogo wcześniejsza emerytura, dla kogo pomostówka*, „Gazeta Wyborcza” (28.07.2009).

⁴⁷ A. Matysiak, I. Wóycicka, *Czy Polacy muszą zrezygnować z wcześniejszych emerytur?*, 21 kwietnia 2005, Polskie Forum Strategii Lizbońskiej, <http://www.strategializbonska.pl/news.php?sts&id=80>.

- w okresie 18 miesięcy poprzedzających dzień zarejestrowania, gdy przez okres łącznie co najmniej 365 dni był zatrudniony (na podstawie umowy o pracę, umowy o pracę nakładczą, umowy agencyjnej, umowy zlecenia albo innej umowy o świadczenie usług) i osiągał wynagrodzenie w kwocie co najmniej minimalnego wynagrodzenia za pracę⁴⁸.

Wysokość świadczeń dla bezrobotnych zależy od długości okresu zatrudnienia oraz od innych okresów zaliczanych do okresu warunkującego nabycie prawa do zasiłku:

- jeśli wynoszą one mniej niż 5 lat, bezrobotnym przysługuje zasiłek w wysokości 80% kwoty zasiłku (obecnie jest to 460 zł);
- jeśli okresy uprawniające do zasiłku wynoszą od 5 do 20 lat, to osoba bezrobotna otrzymuje 100% zasiłku - 575 zł;
- jeśli okresy uprawniające do zasiłku wynoszą powyżej 20 lat, to bezrobotny utrzymuje 120% zasiłku (690 zł).

Wysokość świadczeń nie jest w żaden sposób związana z przyczynami zwolnienia osoby bezrobotnej z pracy, a okres, w trakcie którego osoba ta jest uprawniona do otrzymywania świadczeń uzależniony jest od stopy bezrobocia w powiecie oraz związany jest z długością okresów uprawniających do pobierania zasiłku. Okres pobierania zasiłku wynosi:

- 6 miesięcy – dla bezrobotnych zamieszkałych w okresie pobierania zasiłku na obszarze powiatu, jeżeli stopa bezrobocia na tym obszarze w dniu 30 czerwca roku poprzedzającego dzień nabycia prawa do zasiłku nie przekraczała 150 % przeciętnej stopy bezrobocia w kraju;
- 12 miesięcy – dla bezrobotnych: zamieszkałych w okresie pobierania zasiłku na obszarze powiatu, jeżeli stopa bezrobocia na tym obszarze w dniu 30 czerwca roku poprzedzającego dzień nabycia prawa do zasiłku przekraczała 150 % przeciętnej stopy bezrobocia w kraju lub będących powyżej 50 roku życia oraz posiadających jednocześnie co najmniej 20-letni okres uprawniający do zasiłku, lub którzy mają na utrzymaniu co najmniej jedno dziecko w wieku do 15 lat, a małżonek bezrobotnego jest także bezrobotny i utracił prawo do zasiłku z powodu upływu okresu jego pobierania po dniu nabycia prawa do zasiłku przez tego bezrobotnego.

W razie urodzenia dziecka przez kobietę pobierającą zasiłek lub w ciągu miesiąca po jego zakończeniu, okres pobierania świadczenia ulega przedłużeniu o czas, przez który przysługiwałby jej zasiłek macierzyński.

Ponadto bezrobotnemu w okresie odbywania szkolenia, na które został skierowany przez starostę, przysługuje stypendium finansowane ze środków Funduszu Pracy⁴⁹: do 120% kwoty zasiłku (690 zł) – w zależności od liczby godzin szkoleniowych; 100% kwoty zasiłku za kontynuowanie nauki przez bezrobotnych posiadających wykształcenie niższe lub bez kwalifikacji zawodowych lub będących powyżej 50 roku życia⁵⁰; 120% kwoty zasiłku w okresie odbywania stażu lub w trakcie uczestnictwa w kursach przygotowania zawodowego dorosłych. Ponadto bezrobotnemu skierowanemu przez starostę na szkolenie, który w trakcie szkolenia podjął zatrudnienie, przysługuje dodatek szkoleniowy w wysokości 20 % zasiłku (115 zł), od ostatniego dnia miesiąca, w którym podjął zatrudnienie, do zakończenia szkolenia. Od stypendium tego nie są odprowadzane składki na ubezpieczenia społeczne. Bezrobotni mogą otrzymać także dodatek aktywizacyjny (do 50% kwoty zasiłku – 287,50 zł),

⁴⁸ Szczegółowe kryteria prawa do otrzymywania zasiłku dla bezrobotnych zostały zapisane w art. 71 ustawy z 20 kwietnia 2004 roku o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy.

⁴⁹ W okresie pobierania stypendium bezrobotnym nie przysługuje zasiłek.

⁵⁰ Dodatkowym wymogiem jest spełnienie kryterium dochodowego na osobę w rodzinie.

jeżeli: w wyniku skierowania przez powiatowy urząd pracy podjęli zatrudnienie w niepełnym wymiarze czasu pracy obowiązującym w danym zawodzie lub służbie i otrzymują wynagrodzenie niższe od minimalnego wynagrodzenia za pracę; lub z własnej inicjatywy podjęli zatrudnienie lub inną pracę zarobkową. W polskim systemie nie ma żadnych funduszy sektorowych na dodatkowe świadczenia dla bezrobotnych poza zasiłkiem regulowanym ustawowo.

Zgodnie z nowelizacją ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy z dnia 19 grudnia 2008 roku od początku 2010 roku mają ulec zmianie zasady wypłaty zasiłku dla osób bezrobotnych. Zasiłek ma się stać degresywny, tzn. jego wartość ma spadać wraz ze wzrostem długości czasu pozostawania bez pracy. Taka zmiana ma na celu stymulowanie do podjęcia zatrudnienia w jak najkrótszym momencie od jego utraty. W pierwszych trzech miesiącach zasiłek ma wynosić 788 zł, a przez pozostały okres posiadania tego prawa – 563 zł.

W czasie seminarium, które odbyło się w dniach 16-17 września 2009 roku w Warszawie zwrócono uwagę, że Polska jest jednym z krajów Europy Środkowej i Wschodniej o najwyższym stopniu niepewności pracy i lęku przed jej utratą. Jest to efektem wysokiego bezrobocia, właściwie głodowej wysokości zasiłku dla osób bezrobotnych oraz nikłego wsparcia oferowanego osobom bezrobotnym w poszukiwaniu zatrudnienia.

III.2.3 ODPRAWY PIENIĘŻNE

W ustawie z 13 marca 2003 roku o szczególnych zasadach rozwiązywania z pracownikami stosunków pracy z przyczyn niedotyczących pracowników zostały określone zasady przyznawania odpraw pieniężnych zwalnianym pracownikom. Ich wysokość wynosi odpowiednio:

- jednomiesięcznego wynagrodzenia, jeżeli pracownik był zatrudniony u danego pracodawcy krócej niż 2 lata;
- dwumiesięcznego wynagrodzenia, jeżeli pracownik był zatrudniony u danego pracodawcy od 2 do 8 lat;
- trzymiesięcznego wynagrodzenia, jeżeli pracownik był zatrudniony u danego pracodawcy ponad 8 lat.

Odprawy pieniężne zostają wypłacone pracownikom, jeśli zostali oni zwolnieni w ramach zwolnień grupowych z przyczyn niedotyczących pracowników, niezależnie od tego, czy zawarli z pracodawcą porozumienie, czy też wypowiedzenie zostało im wręczone jednostronnie. Te same zasady stosuje się w sytuacji, jeśli pracownikowi zmieniono warunki pracy i/lub wynagrodzenia. Otrzymanie kodeksowej odprawy pieniężnej nie stanowi przeszkody w otrzymaniu przez pracownika innych świadczeń, wynikających, np. z zakładowego układu zbiorowego pracy. Wysokość odprawy pieniężnej nie może przekraczać kwoty 15-krotnego minimalnego wynagrodzenia⁵¹ za pracę (19 140 zł), ustalanego na podstawie odrębnych przepisów, obowiązującego w dniu rozwiązania stosunku pracy. Należy zaznaczyć także, że nie ma dodatkowych odpraw pieniężnych wynikających z innych przepisów prawnych, które stosowałyby się do pracowników zwalnianych z przedsiębiorstw restrukturyzujących się.

⁵¹ Zgodnie z aktualnie obowiązującym poziomem płacy minimalnej, który jest aktualizowany co trzy miesiące.

III.2.4 INDYWIDUALNE PAKIETY ODPRAWOWE

W Polsce nie obowiązują żadne porozumienia sektorowe związane z restrukturyzacją i dlatego też pakiety odprawowe są negocjowane indywidualnie na poziomie przedsiębiorstwa. Zwolnieni pracownicy mają prawo do kodeksowej odprawy pieniężnej oraz innych instrumentów, najczęściej w ramach programów dobrowolnych odejść (tzw. PDO), pod warunkiem, że umowa o pracę została z nim rozwiązana za porozumieniem stron. Zwykle pracownicy otrzymują odprawę pieniężną stanowiącą równowartość trzymiesięcznego wynagrodzenia. Oprócz tego pracownik może otrzymać dodatkowy pakiet odprawowy. Pakiety te różnią się między sobą znacząco (por. tabela poniżej).

Przykład: Struktura pakietów odprawowych

- Pakiety odprawowe mogą zawierać następujące elementy:
- jednorazowe świadczenie pieniężne w razie skorzystania przez pracowników z programów dobrowolnych odejść;
 - w latach 2001 – 2004 jego wysokość stanowiła sumę ryczałtową – od 35 000 zł do 100 000 zł – średnio ok. 50 000-60 000 zł;
 - od 2005 roku świadczenia zaczęto wiązać z wysokością wynagrodzenia miesięcznego i stanowiły jego wielokrotność (od 12 do 31); od momentu, gdy zaczęto stosować to rozwiązanie, definiuje się minimalne i maksymalne wielokrotności wynagrodzenia, które są podstawą do dodatkowych świadczeń pieniężnych;
- zdarzały się także przypadki wypłacania dodatkowych świadczeń pieniężnych (poza odprawami kodeksowymi i ww. świadczeniami) związanych z długością okresu zatrudnienia w firmie, np.: dodatkowo 4000 zł za każdy rok zatrudnienia;
- w firmach prywatnych pakiety odprawowe zawierały także dodatki dla pracowników, którzy przechodzili na emeryturę:
 - były to tzw. jednorazowe świadczenia emerytalne wynoszące trzykrotność wynagrodzenia w przypadku, gdy zakończenie umowy o pracę nastąpiło w miesiącu, w którym osoba nabyła prawa emerytalne;
 - w przypadku emerytur pomostowych świadczenie to obliczano jako różnicę między emeryturą a pensją pomnożone przez liczbą miesięcy jakie pozostały pracownikowi do uzyskania pełnych praw emerytalnych (były to świadczenia w wysokości od 200 do 1000 zł);
- darmowe programy szkoleniowe i przekwalifikowujące;
- pomoc w założeniu i w pierwszych miesiącach w prowadzeniu własnej działalności gospodarczej – ten typ usług pojawił się później, od 2005-2006 roku;
- w przypadku programów mobilności zawodowej, np: podjęcie zatrudnienia w innym zakładzie należącym do grupy lub u innego pracodawcy, pracownicy mogą uzyskać: jednorazową premię pieniężną, dodatek komunikacyjny, dofinansowanie na pokrycie kosztów wynajęcia mieszkania, przeprowadzki albo korzystania z usług agencji nieruchomości, premię za utratę pracy przez małżonka, wyższe dofinansowanie na pokrycie kosztów podróży dziecka do szkoły, a także wzrost wynagrodzenia; większość z tych instrumentów pojawiła się ostatnio (2006/2007).

Źródło: opracowanie własne na podstawie wywiadów z dyrektorami działów zarządzania oraz danych z prasowy

Pierwsze pakiety socjalne negocjowane ze związkami zawodowymi skupiały się głównie na finansowym aspekcie – sukcesem związków było wynegocjowanie możliwie jak najwyższego świadczenia pieniężnego za utratę pracy. Sposób wydatkowania pieniędzy z odprawy – na bieżącą konsumpcję czy na inwestycje – nie był przedmiotem zainteresowania⁵². Z czasem jednak coraz bardziej zaczęto doceniać znaczenie usług outplacementowych, programów szkoleniowych i przekwalifikowujących, czy też programów wsparcia przy założeniu własnej działalności gospodarczej, chociaż finansowy aspekt pakietów odprawowych wciąż ma duże znaczenie. Można w tym miejscu zaryzykować stwierdzenie, że usługi outplacementowe stały się standardowym rozwiązaniem w przypadku dużych procesów restrukturyzacyjnych w przedsiębiorstwach. Wydaje się całkiem prawdopodobne, że obecny kryzys może spowodować dalsze zmiany w strukturze pakietów odprawowych i dalszy rozwój tej formy łagodzenia skutków zwolnień tak zwolnień zbiorowych, jak i zwolnień indywidualnych.

III.2.5 USŁUGI OUTPLACEMENTOWE

Usługi outplacementowe, stanowiące część negocjowanych pakietów odprawowych, adresowane są do zwalnianych pracowników, a finansowane zazwyczaj ze środków własnych pracodawcy. Usługi te są najczęściej świadczone przez konsultantów zewnętrznych. W ramach usług outplacementowych pracownik może najczęściej skorzystać z następujących działań: z profesjonalnego doradztwa zawodowego i poradnictwa indywidualnego, ze szkoleń oraz z doradztwa i coachingu dla osób, które zdecydowały się założyć własną działalność gospodarczą.

⁵² Znamienny jest przykład wykorzystania odpraw przez górników, którzy w znakomitej większości wydali te środki na konsumpcję.

Przykład: EFS a usługi outplacementowe

W aktualnym okresie programowania 2007-2013 możliwe jest uzyskanie wsparcia finansowego ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego na realizowanie usługi outplacementu⁵³ w ramach Działania 8.1.2. Wsparcie udzielone z tych środków może dofinansować projekt nawet do 100% jego wartości; warunkiem uzyskania dofinansowania jest odpowiednia wartość projektu – musi ona przekroczyć 50 tys. PLN. Krytycy zapisów znajdujących się w tym działaniu zwracali uwagę, że do tej pory konkursy były zamknięte, okres rozpatrywania wniosków długi – wynosił nawet do 2 miesięcy, procedury były na tyle skomplikowane, że wielu pracodawców nie miało szans ich przejść, wykorzystywano bardzo zawężoną definicję outplacementu, ograniczoną wyłącznie do tych działań, które były przewidziane w ustawie (np. usługi pośrednictwa pracy, poradnictwa zawodowego, programy szkoleniowe czy też pomoc w aktywnym poszukiwaniu pracy) oraz adresowane do pracowników objętych zwolnieniami monitorowanymi. Krytykowano też fakt, że większość środków w ramach konkursu została przekazana na analizy i badania rynku, co oznaczało, że projekty nie oferowały bezpośredniej pomocy dla zwalnianych pracowników.

Niedawne zmiany wprowadzone w regulacjach dotyczących PO KL rozszerzyły definicję outplacementu, co umożliwiło dofinansowywanie szkoleń w zakresie rozpoczynania działalności gospodarczej, ponadto możliwe jest finansowanie dodatków relokacyjnych i motywacyjnych oraz wprowadzono „szybką ścieżkę wyboru projektu” i możliwość finansowania projektów systemowych „szybkiego reagowania”.

„Szybka ścieżka wyboru projektów” oznacza, że Instytucja Pośrednicząca po ogłoszeniu konkursu otwartego na projekty ma 30 dni na przyznanie, bądź nie, grantu. Wnioskodawca realizuje program outplacementowy, w wyniku którego osoba zwalniana z przyczyn zakładu pracy podejmuje zatrudnienie u innego pracodawcy, zakłada własną działalność gospodarczą lub podejmuje inną aktywność.

Projekty systemowe „szybkiego reagowania” oznaczają, że możliwe staje się oferowanie usług outplacementowych pojedynczym osobom odchodzącym z firm – pracodawca zgłasza takie zapotrzebowanie od Instytucji Pośredniczącej, która w drodze przetargu wybiera realizatora usług outplacementowych. Podpisywane są trójstronne umowy pomiędzy Instytucją Pośredniczącą, realizatorem i osobą zwalnianą z przyczyn zakładu pracy na program outplacementowy. Wówczas realizator diagnozuje zgłoszone do programu osoby i oferuje im dopasowane usługi mające doprowadzić do podjęcia przez nie zatrudnienia.

Źródło: opracowanie własne na podstawie prezentacji Ilony Gosk, FISE, materiały konferencyjne z seminarium ITC ILO, 27 National Seminars, Antycypacja i zarządzanie procesami restrukturyzacyjnymi, które odbyło się w Warszawie w dniach 16-17 września 2009.

⁵³ Warto zauważyć, że w polskich przepisach termin „zwolnienia monitorowane” i „outplacement” jest stosowany wymiennie; na potrzeby tego raportu termin „zwolnienia monitorowane” jest rozumiany jako zwolnienie co najmniej 50 osób w okresie 3 miesięcy, podczas, gdy termin „outplacement” opisuje wszystkie oferowane im usługi mające na celu wsparcie ich w szukaniu nowego zatrudnienia.

III.3 Pakiet antykryzysowy – narzędzie antycypacji czy zarządzania restrukturyzacją?

Pod koniec 2008 roku do Komisji Trójstronnej zaczęły napływać niepokojące informacje o planowanych zwolnieniach masowych w zakładach w różnych regionach Polski. W odpowiedzi na te doniesienia oraz w związku z pogłębiającym się na początku 2009 roku światowym kryzysem ekonomicznym partnerzy społeczni porozumieli się między sobą co do koniecznych działań w celu przeciwdziałania jego skutkom. 13 marca 2009 roku przedstawili oni rządowi tzw. pakiet antykryzysowy, zawierający propozycje rozwiązań mających na celu utrzymanie zatrudnienia. Obejmował on 13 punktów (przypominających 13 punktów z Gdańskiego Porozumienia Sierpniowego), które w większości dotyczyły zmian w prawie pracy, ale także w zakresie prawa podatkowego, płacy minimalnej i innych. Osiem spośród 13 punktów zostało zapisanych w formie projektów ustaw i przyjętych przez rząd na początku czerwca 2009 roku. Niektóre zapisy zostały dodatkowo zmienione po debacie, jaką partnerzy społeczni odbyli na forum Trójstronnej Komisji ds. Społecznych i Gospodarczych i ostatecznie pakiet został przyjęty przez Sejm 1 lipca 2009. Osiągnięcia porozumienia między partnerami społecznymi zostało uznane za wydarzenie o dużej wadze, ze względu na fakt, że jest to pierwsze od 15 lat porozumienie w ramach dialogu autonomicznego w Polsce⁵⁴.

Zapisy zawarte w projekcie ustawy obejmującej pakiet mają charakter tymczasowy i mają obowiązywać do końca 2011 r. Jednakże ustawodawca nie wyklucza, że po dokonaniu ich oceny mogą stanowić podstawę do opracowania stosownych zmian w kodeksie pracy. Prawie 250 tys. osób zatrudnionych w przedsiębiorstwach znajdujących się w przejściowych trudnościach finansowe w związku z kryzysem ekonomicznym może skorzystać ze wsparcia jakie jest oferowane. Skutki finansowe wdrożenia pakietu antykryzysowego dla Funduszu Pracy wyniosą łącznie 1 460 mln zł, w tym z tytułu subsydiowanego zatrudnienia 960 mln, a z tytułu finansowania szkoleń i studiów podyplomowych - 500 mln zł. Według ustawodawcy, jeśli proponowane w pakiecie rozwiązania nie zostałyby wdrożone, to liczba osób bezrobotnych mogłaby wzrosnąć z 1,7 mln (dane z kwietnia 2009) do prawie 2 mln, a tym samym stopa bezrobocia wzrosłaby z 11% do 12,6%, co z kolei doprowadziłoby do wzrostu liczby i kosztu zasiłków dla osób bezrobotnych, których koszt mógłby wynieść nawet do 1 mld zł.

Pakiet zawiera dwa rodzaje działań/instrumentów: z jednej strony te przeznaczone dla wszystkich pracodawców, a z drugiej dla pracodawców, którzy doświadczenia przejściowych trudności finansowych związanych z kryzysem⁵⁵. Działania te dotyczą następujących obszarów: organizacja pracy, finansowanie składek pracodawców, fundusz szkoleniowy, odroczenie spłaty pożyczki z Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych, ochrona roszczeń pracowniczych w razie niewypłacalności pracodawcy oraz zwolnienia podatkowe. W poniższej tabeli zawarte są informacje na temat instrumentów przeznaczonych dla wszystkich przedsiębiorców i tych, których adresatami są pracodawcy znajdujący się w trudnej sytuacji ekonomicznej.

⁵⁴ Jedynym przykładem osiągnięcia tego typu porozumienia po 1989 roku było zawarcie w 1993 roku „Paktu o przedsiębiorstwie państwowym w trakcie przekształcenia”, które utorowało drogę do powstania Komisji Trójstronnej.

⁵⁵ Krytycy przyjętych rozwiązań zwracali uwagę, że takie określenie adresatów proponowanych w pakiecie rozwiązań może prowadzić do „stygmatyzacji” przedsiębiorcy – negatywnego postrzegania jego kondycji w przypadku skorzystania z pakietu, a w konsekwencji pogorszenia wizerunku firmy i utraty zaufania.

Tabela 17. Instrumenty pakietu antykryzysowego

Kategoria pracodawców	Proponowane rozwiązania
Wszyscy pracodawcy	Elastyczny czas pracy
	Umowy terminowe
	Roczne okresy rozliczeniowe czasu pracy
	Zwolnienia podatkowe
Pracodawcy znajdujący się w przejściowych trudnościach finansowych	Przestój ekonomiczny
	Obniżony wymiar czasu pracy
	Finansowanie składek
	Fundusz szkoleniowy
	Odroczenie spłaty pożyczki z FGŚP

Źródło: Zestawienie własne

Organizacja pracy

Wprowadzenie elastycznej organizacji pracy ma na celu dostosowanie czasu pracy do aktualnej sytuacji przedsiębiorstwa. Elastyczna organizacja pracy obejmuje m.in.:

- 12-miesięczny okres rozliczeniowy z okresami krótszej i dłuższej pracy;
- stosowanie ograniczeń w zatrudnianiu tego samego pracownika na podstawie umów na czas określony do 24 miesięcy;
- obniżenie wymiaru czasu pracy wraz z proporcjonalnym spadkiem wynagrodzenia – „pół-bezrobocie”;
- możliwość wdrożenia „przestoju ekonomicznego – zdefiniowanego jako „niewykonywanie pracy przez pracownika pozostającego w gotowości do pracy z przyczyn ekonomicznych nie dotyczących pracownika”; w rezultacie pensja takiego pracownika zostaje obniżona, ale nie mniej niż do wysokości płacy minimalnej; połowę takiej pensji pokrywa rząd.

Przykład: Debata na temat obniżenia wymiaru czasu pracy

Jednym z rozwiązań alternatywnych wobec zwolnień grupowych, diskutowanych ostatnio w Polsce jest obniżenie wymiaru czasu pracy (znane pod bardzo niefortunną nazwą *półbezrobocia*) połączone z programami szkoleniowymi. Jak wspomnieliśmy powyżej stosowny projekt został przygotowany przez partnerów społecznych w ramach Komisji Trójstronnej i uchwalony na początku lipca 2009 roku. W debacie pojawiły się także inne pomysły dotyczące obniżenia wymiaru pracy. Wedle jednego z nich obniżenie wymiaru czasu pracy miało zostać sprzężone z indywidualnym kontem czasu pracy pracownika, gdzie dodatkowo czas pracy byłby rejestrowany i wykorzystywany przez pracownika, kiedy koniunktura gospodarcza poprawi się. Jednakże pomysł ten nie został włączony do pakietu anty kryzysowego.

Dyskusje w gronie partnerów społecznych nad elastyczną organizacją pracy należy oceniać pozytywnie, choć ich długofalowym rezultatem może być traktowanie tych rozwiązań jako „kryzysowych”, a nie jako instrumentów podnoszących efektywność pracy niezależnie od koniunktury gospodarczej. Przedstawiciele związków zawodowych podkreślali, że zgadzając się na niektóre propozycje dotyczące elastycznych form organizacji pracy traktowali je jako „rozwiązania przejściowe”, które zostaną anulowane, gdy sytuacja gospodarcza kraju ustabilizuje się po kryzysie.

Źródło: opracowanie własne na podstawie artykułów z „Gazety Wyborczej”, luty- czerwiec 2009.

Wsparcie zatrudnienia u pracodawców w przejściowych trudnościach finansowych

Proponowane zapisy odnoszą się do nowego typu świadczeń, finansowych z Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych i obejmują: pokrycie części kosztów pensji w okresie „przeboju ekonomicznego”, a także części kosztów wynikających z obniżenia czasu pracy. Pracodawcy znajdujący się w przejściowych kłopotach mogą także uzyskać wsparcie na pokrycie kosztów ubezpieczenia społecznego swoich pracowników. Jednakże pracodawcy muszą spełnić szereg warunków, m.in.:

- wykazać spadek obrotów;
- uzgodnić plan spłaty ewentualnych należności wobec Funduszu Pracy i z tytułu zobowiązań publicznoprawnych;
- zaprojektować roczny „plan naprawczy”;
- nie mogą ogłosić bankructwa;
- nie mogli otrzymać pomocy publicznej na wyposażenie lub doposażenie stanowiska pracy osoby bezrobotnej;
- uzyskali stosowne zaświadczenie potwierdzające fakt znajdowania się w przejściowych trudnościach finansowych.

Wsparcie inwestycji w kwalifikacje zatrudnionych pracowników przez pracodawców znajdujących się w przejściowych trudnościach finansowych

Zapisy ustawowe odnoszą się do instrumentów, które mają wspierać przedsiębiorstwa w inwestowaniu w kapitał ludzki podczas okresu „postojowego” lub w okresie obniżonego czasu pracy. Pracodawcy mogą uzyskać dofinansowanie do 80% kosztów szkoleń lub studiów podyplomowych rozpoczętych przez pracowników w czasie postoju lub w okresie obniżenia wymiaru czasu pracy⁵⁶. Jednocześnie pracodawca nie może rozwiązać umowy o pracę z tymi pracownikami z powodów nie związanych z pracownikami w okresie kolejnych 18 miesięcy.

Zwolnienia podatkowe

Wydatki na programy szkoleniowe finansowane ze środków funduszu szkoleniowego mogą być zaliczone jako koszty uzyskania przychodu. Stosowne zmiany zostały wprowadzone do ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych (PIT) i podatku dochodowym od osób prawnych (CIT). Dodatkowo z podatku dochodowego zwolnione są zapomogi wypłacane z funduszy związków zawodowych (do wysokości 638 zł w ciągu roku).

Ochrona roszczeń pracowniczych w razie niewypłacalności pracodawcy

Ochrona roszczeń pracowniczych ma zostać wzmocniona poprzez: skrócenie czasu oczekiwania na należności od niewypłacalnego pracodawcy (pracownicy nie będą musieli czekać na decyzję sądu o upadłości pracodawcy) oraz poprzez zrównanie praw dłużników Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Socjalnych.

Rząd przyjął projekt z entuzjazmem, deklarując, że wszystkie postulaty zostaną uregulowane ustawowo. Szybko okazało się, że tak się nie stanie i pojawiały się kolejne propozycje zmian zapisów. Partnerzy społeczni wyrazili swoje niezadowolenie z przygotowanego przez rząd projektu ustaw. Z jednej strony nie zawierał on ważnych z ich punktu widzenia zapisów, tj. tych dotyczących podwyższenia płacy minimalnej, wdrożenia programów osłonowych dla najuboższych (strona związkowa), czy zniesienia ustawy kominowej⁵⁷ (pracodawcy). Z drugiej strony ich niepokój budziły niektóre z zaproponowanych rozwiązań. Dotyczy to np. definicji pracodawcy znajdującego się w przejściowych trudnościach finansowych, która oceniana jest jako zbyt restrykcyjna, a przez to ograniczająca dostęp do pomocy dla wielu firm borykających się z problemami. Obawy partnerów społecznych podzielali też eksperci. Według nich niektóre zapisy ustawy mogą okazać się fikcyjne, np. ten dotyczący przygotowania programu naprawczego firmy – projekt nie nakłada na firmę obowiązku realizacji takiego programu. Gremialna krytyka proponowanej ustawy spowodowała, że rząd zmienił niektóre zapisy, jak, np. ten dotyczący warunków uzyskania wsparcia przez pracodawców ze środków Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych. Podsumowując, przygotowanie pakietu antykryzysowego przez partnerów społecznych zostało uznane za ważny wkład do rozwoju dialogu bilateralnego w Polsce, ale zmiany

⁵⁶ Zgodnie z ustawą z 20 kwietnia 2004 roku o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy.

⁵⁷ Uchylenie ustawy z 16 grudnia 1994 r. o negocjacyjnym systemie kształtowania przyrostu przeciętnych wynagrodzeń u przedsiębiorców oraz o zmianie niektórych ustaw oraz ustawy o wynagrodzeniu osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe.

wprowadzone przez rząd spowodowały, że rezultat tego porozumienia nie jest oceniany jednoznacznie. Przedstawiciele rządu utrzymują, że wszystkie ustalenia poczynione przez partnerów społecznych i zapisane w ramach pakietu anty kryzysowego zostaną wdrożone, ale ten proces musi być rozłożony w czasie.

Pakiet: antycypacja czy zarządzanie? Wyniki dyskusji

W czasie seminarium, które odbyło się w dniach 16-17 września 2009 roku w Warszawie uczestnicy zastanawiali się, czy pakiet jest narzędziem antycypującym czy też zarządzającym. Większość uczestników uznała, że jest on instrumentem zarządzania, ponieważ nie oferuje działań wyprzedzających i był odpowiedzią na sygnał o masowych zwolnieniach. Zwolennicy tezy, że pakiet jest narzędziem o charakterze antycypującym podkreślali, że z instrumentów, które on ustanawia mogą skorzystać firmy zanim znajdą się w złej sytuacji i w tym sensie umożliwia on działania wyprzedzające proces restrukturyzacji, a może nawet jemu zapobiegające. W dyskusji wyróżniono antycypację operacyjną (*anticipation a chaud*) i antycypację strategiczną (*anticipation a froid*). Pojawił się także głos mówiący o tym, że granica między antycypacją operacyjną (*anticipation a chaud*) i zarządzaniem restrukturyzacją jest bardzo płynna i że dobre zarządzanie ma zawsze w sobie komponent antycypacyjny.

Przykład: Zarządzanie procesami restrukturyzacji a sektor MŚP

Korzystanie przez MŚP z instrumentów zapisanych w polskim prawie nie jest niczym ograniczone, ale często warunki, które MŚP musiałyby spełnić, aby z tych instrumentów skorzystać, praktycznie wykluczają taką możliwość. Podobnie ma się sytuacja z sięganiem po środki europejskie (głównie z EFS): są działania, z których MŚP mogłyby skorzystać, ale najczęściej tego nie robią, ponieważ procedura występowania o te środki jest zbyt skomplikowana lub długotrwała. W przypadku mikroprzedsiębiorstw (firm zatrudniających do 9 osób) sytuacja ma się jeszcze gorzej. Dodatkowo środki są przewidziane głównie na finansowanie takich działań jak, np. inwestycje w szkolenia miękkie, które nie stanowią - przynajmniej w pierwszej kolejności - przedmiotu zainteresowania mikroprzedsiębiorstw. Zainteresowane byłyby one wsparciem w obszarach „twardych”. Nie istnieją też żadne programy czy też instrumenty adresowane ekskluzywnie dla MŚP.

Temat restrukturyzacji w sektorze MŚP jest tematem nierozpoznanym, ponieważ brak jest jakiegokolwiek statystyki procesów restrukturyzacyjnych wśród tych przedsiębiorstw. Jedyne dane na temat restrukturyzacji pochodzą z bazy danych ERM, na potrzeby której raportowane są jedynie te przypadki restrukturyzacji, które powodują redukcję zatrudnienia o co najmniej 100 etatów. Siłą rzeczy praktycznie wszystkie redukcje zatrudnienia zachodzące w sektorze MŚP umykają tym statystykom.

Pożądanym wydawałoby się zagwarantowanie dla MŚP programów i inicjatyw, które odpowiadałyby na ich potrzeby oraz byłyby dostępne. Szczególnie istotne wydaje się pokazywanie wartości dodanej partnerstw MŚP i wspólnej realizacji projektów nastawionych na przygotowanie małych i średnich firm do procesów restrukturyzacyjnych.

Źródło: opracowanie własne

Niniejszy rozdział składa się z 4 studiów przypadków, które opisują instrumenty antycypacji i zarządzania wykorzystywane w procesach restrukturyzacji.



Studium przypadku: Grupa Meblowa Szynaka (Antycypacja)

Grupa Meblowa Szynaka (dalej zwana "Grupą") to jeden z wiodących producentów meblowych w Polsce. Grupa składa się z 7 spółek:

- Przedsiębiorstwo Produkcyjno Usługowe Handlowe i Eksportowe „SZYNAKA”;
- „SZYNAKA – MEBLE” Sp. z o.o.;
- Wolsztyńska Fabryka Mebli w Wolsztynie w Wielkopolsce – oddział „SZYNAKA – MEBLE” sp. z o.o.;
- MM „Szynaka-Living” w Łławie;
- MM „Szynaka-Interline” w Nowym Mieście Lubawskim;
- Mebli SZYNAKA w Nowym Mieście Lubawskim;
- SZYNAKA MÖBEL GMBH.

Firma uzyskała liczne nagrody za swoją działalność, przyznawane m.in. przez: „Puls Biznesu” („Filar polskiej gospodarki” i „Gazeta biznesu” w 2006 roku), Krajową Izbę Gospodarczą (Przedsiębiorstwo Fair Play, 1998, wyróżnienie Państwowej Inspekcji Pracy (Lider Bezpieczeństwa Warmii i Mazur Zachodnich, 2003 i 2005; Pracodawca – Organizator Pracy Bezpiecznej, 2007). Firma włącza się także w działania na rzecz społeczności lokalnych. Od kilku lat wspiera lubawski ośrodek kultury oraz sponsoruje lokalne kluby sportowe. Obecnie firma zatrudnia około 2500 osób.

Powody restrukturyzacji

We wrześniu 2007 r. Grupa Meblowa Szynaka przejęła dwie zadłużone, będące w stanie upadłości spółki: MMI „Logo” i MMI „Interline”. Także ich sytuacja ekonomiczna i technologiczna była bardzo zła:

- spółki miały wielomilionowe zadłużenie, wynikające m.in. z upadłości ich niemieckiego właściciela;
- przed przejęciem, spółki utraciły wiele kontraktów ze względu na słabą jakość swoich towarów oraz nieterminowość;
- sposób produkcji był nieefektywny, a stosowane narzędzia przestarzałe;
- problemem okazała się „demoralizacja” załogi – pracownicy byli niezdyscyplinowani, nagminnie spóźniali się do pracy, nadużywali zwolnień chorobowych, przez co niejednokrotnie proces produkcji był wstrzymywany; w firmach nie działał system monitoringu, stąd zdarzały się przypadki kradzieży mienia;
- system zarządzania firmami był nieefektywny, a zarządzający nie czuli się odpowiedzialni za firmę i podejmowali decyzje nie do końca zgodne z interesem firmy.

Przejęcie dwóch spółek przez Grupę Szynaka miało doprowadzić do ich oddłużenia, modernizacji i poprawy ich konkurencyjności. Ponadto Grupa Szynaka zyskiwała na przejęciu dwóch dużych zakładów produkcyjnych zatrudniających około 600 pracowników, a więc jej moce produkcyjne się zwiększały, a pozycja na rynku wzrastała – miała się stać większym i godnym zaufania partnerem, jedną z większych grup meblowych w Polsce. Spółka mogła od tej pory pozyskiwać zamówienia na znacznie większą skalę, zwłaszcza w kontekście współpracy z IKEA. Dodajmy, że Grupa Meblowa Szynaka już wcześniej, w 2003 roku przejęła upadającą Wolsztyńską Fabrykę Mebli, poszerzając w ten sposób asortyment oferowanych produktów i stała się bardziej widoczna na rynku producentów meblowych. Te dwa procesy przejmowania przez grupę innych spółek można uznać za przykład antycypacji zmiany – w pewnym sensie była to „ucieczka do przodu”, uniknięcie potencjalnych problemów poprzez rozwój i dywersyfikację portfela zamówień.

Przebieg restrukturyzacji

Proces restrukturyzacji w grupie zaczął się w momencie przejęcia zadłużonych spółek. Grupa kupując te spółki od syndyka, zobowiązała się do utrzymania w nich dotychczasowego poziomu zatrudnienia, poza tym zamierzała wykorzystać potencjał przejmowanych zakładów, dlatego też proces restrukturyzacji odbył się bez redukcji zatrudnienia, poza wyjątkami dotyczącymi kadry zarządzającej. Podjęte działania naprawcze obejmowały:

- usprawnienie procesu zarządzania – poprzez wymianę kadry zarządzającej spółkami oraz wprowadzenie systemów komputerowych wspomagających zarządzanie;
- uporządkowanie i modernizację procesu produkcji, a także zwiększenie jego efektywności – poprzez wprowadzenie systemu monitoringu i kontroli, systemów komputerowych wspomagających procesy produkcji, nowych rozwiązań technologicznych oraz standardów produkcji;
- odbudowanie zaufania wśród dotychczasowych kontrahentów.

Dotychczasowy zarząd oraz pozostała część kadry zarządzającej zostali zmienieni. Osoby nowopowołane na te stanowiska otrzymały wsparcie merytoryczne od dyrektorów pozostałych spółek wchodzących w skład grupy. Pomagali oni nowej kadrze w zarządzaniu spółkami i wdrażaniu standardów produkcji. Pomoc była udzielana głównie w formie szkoleń, spotkań (zakłady są położone w niewielkiej odległości od siebie, stąd ten kontakt jest częsty), a także rozmów dyscyplinujących z załogą. Pracownicy nie byli przekwalifikowywani, ponieważ dalej wykonywali tę samą pracę, którą wykonywali przed przejęciem przez nowego właściciela. Działania wspierające prowadził także dział prawny spółki. Wszelkie zmiany dokonane w Grupie Meblowej Szynaka zostały wprowadzone przez jej pracowników, bez wsparcia merytorycznego i organizacyjnego ze strony zewnętrznych firm doradczych.

Dodatkowo, grupa otrzymała wsparcie ze strony licznych lokalnych instytucji, takich jak:

- powiatowe urzędy pracy, które wyposażyły nowe miejsca pracy w spółkach (zakup urządzeń); firma uczestniczy także w licznych projektach organizowanych przez PUP-y, a te współpracują na bieżąco ze spółkami w zakresie rekrutacji pracowników;
- Urzędy Miejskie w Iławie i Nowym Mieście Lubawskim - tam zlokalizowane są przejęte spółki - odroczyły Grupie płatności z tytułu należności publiczno-prawnych przejętych spółek, np. podatek od nieruchomości;
- lokalne hufce pracy, które włączyły się w działania restrukturyzacyjne poprzez dofinansowanie znacznej grupy uczniów szkół zawodowych, odbywających praktyki w spółkach - obecnie w grupie jest 80 praktykantów;

- Warmińsko-Mazurska Agencja Rozwoju Regionalnego, która dofinansowała zakup maszyn do zakładów produkcyjnych Grupy (ze środków Sektorowego Programu Operacyjnego Wzrost Konkurencyjności Przedsiębiorstw w 2006 roku oraz w ramach Działania 2.3 i Regionalnego Programu Operacyjnego, Poddziałania 1.1.7 i 1.1.9 – otrzymano dofinansowanie w latach 2008-2011.

Interesariusze

W przejmowanych spółkach działały dwa związki zawodowe – NSZZ „Solidarność” oraz Związek Zawodowy Meblarzy RP oraz obowiązywały je zakładowe układy zbiorowe pracy. Nowy właściciel musiał je utrzymać. Oba związki negocjowały warunki przejęcia przez grupę obu spółek w zakresie regulaminu wynagrodzeń, świadczeń socjalnych i warunków pracy. Negocjacje trwały około pół roku, a kompromis osiągnięto z trudem. W jego efekcie związkom udało się wynegocjować korzystniejsze warunki pracy, niż w pozostałych spółkach Grupy, choć w obecnej sytuacji pracownicy nie posiadają już tak dużych przywilejów socjalnych, jak u poprzedniego właściciela⁵⁸.

Rezultaty

Wojewódzki Urząd Pracy w Olsztynie bardzo pozytywnie ocenia współpracę z Grupą Meblową Szynaka. Nowy właściciel nie tylko nie zwalniał pracowników przejętych spółek, ale zatrudniał nowe osoby w sytuacji, gdy w tym czasie wielu producentów meblowych z tego regionu (np.: *Swarzędzka Fabryka Mebli*) zamykało fabryki lub ogłaszało upadłość. Ponadto, co jest szczególnie istotne z perspektywy powiatowych urzędów pracy, nowozatrudnione osoby to w dużej mierze pracownicy z niskimi kwalifikacjami i w wieku 45+. Zatrudniając osoby należące do grup szczególnie narażonych na wykluczenie z rynku pracy, Grupa otrzymuje dotacje z urzędów pracy na ich zatrudnienie. Nie bez znaczenia jest także fakt, że umowy o pracę zawierane z takimi osobami są dla firmy bardziej stabilne – starsi pracownicy niechętnie zmieniają pracę w odróżnieniu od osób młodych, które w ostatnim czasie często porzucały dotychczasowe miejsca pracy i wyjeżdżały do pracy zagranicę. Nowozatrudnione osoby uczestniczą w koniecznych szkoleniach zawodowych.

Przejęte niemal 2 lata temu spółki powoli zaczynają wypracowywać niewielkie zyski, jednakże nie pokryły one jeszcze w pełni strat z lat poprzednich. Władze Grupy zakładały, że proces włączenia nowych spółek potrwa około 4-5 lat. Jednakże obecnie – ze względu na odczuwalny spadek zamówień spowodowany kryzysem gospodarczym – wydłużają okres wprowadzania zmian i oczekiwanych rezultatów. Mimo tego, ocena wdrożonych zmian przez zarząd jest pozytywna. Przejęte spółki zyskały znaczne wsparcie i ich sytuacja się ustabilizowała, a Grupa Szynaka zyskała mocniejszą pozycję na rynku i zwiększyła znacząco swój potencjał, a poziom zatrudnienia w przejętych zakładach został utrzymany.

⁵⁸ Przywileje socjalne zostały zweryfikowane i ocenione przez nowego właściciela – okazało się, że pracownicy niejednokrotnie nadużywali tych uprawnień – np. nie spłacali zaciągniętych pożyczek zakładowych w momencie odejścia z pracy.



Studium przypadku: Zakłady Chemiczne „POLICE” (Antycypacja)

Zakłady Chemiczne „Police” S.A. (dalej jako: POLICE), założone w 1965 roku, są jednym z największych zakładów chemicznych w Polsce, należących do tzw. „Wielkiej Syntezy Chemicznej”. Od roku 1995 w zakładzie zaczęły się ogromne zmiany: rozpoczął się 10-letni okres restrukturyzacji i prywatyzacji, w rezultacie którego POLICE zostały przekształcone w spółkę skarbu państwa. W lipcu 2005 roku akcje zakładu po raz pierwszy były notowane na Gieldzie Papierów Wartościowych. POLICE produkują szeroką gamę produktów chemicznych, takich jak nawozy, barwniki i chemikalia. Firma ma ustabilizowaną pozycję zarówno na rynku polskim, jak i zagranicznym. Ponadto POLICE słyną z tego, że aktywnie włączają się w sprawy społeczności lokalnej, a także z tego, że dużą wagę przykładają do badań i rozwoju wykorzystywanych do wzmacniania pozycji firmy. Zakład jest notowany na 28. miejscu wśród 500 najbardziej innowacyjnych firm w Polsce. Średnie zatrudnienie w POLIC-ach wynosi 3 200 osób, z czego 950 stanowią pracownicy administracyjni (ponad 30% całej załogi). Średnie wynagrodzenie wynosi 4 400 zł, co przekracza o ponad 20% średnią krajową (3 428,01 zł).

Przyczyny restrukturyzacji

Pod koniec 2008 roku zakład zaczął odczuwać skutki kryzysu ekonomicznego, ale dopiero wyniki finansowe firmy⁵⁹ opublikowane na początku roku 2009 pokazały, że sytuacja w POLIC-ach jest kryzysowa. Przyczyniły się do tego następujące czynniki:

- gwałtowny spadek popytu na nawozy, co spowodowało spadek przychodów;
- znaczne osłabienie się złotówki, co przyczyniło się do straty wykazywanej na transakcjach pochodnych;
- spadek konkurencyjności biopaliw ze względu na spadek cen gazu.

W rezultacie, na początku 2009 roku POLICE funkcjonowały na poziomie 80% swoich mocy produkcyjnych, a zarząd przewiduje, że efekty kryzysu będą odczuwalne przez firmę przez kolejne dwa lata.

Przebieg procesu restrukturyzacji

W takiej sytuacji firma podjęła decyzję o przeprowadzeniu procesu restrukturyzacji. Jego celem jest dostosowanie się firmy do funkcjonowania w trudnej sytuacji na rynkowej oraz przygotowanie planu zrównoważonego rozwoju firmy na kolejne lata. Pierwszym krokiem było zawarcie porozumienia ze związkami zawodowymi na temat płac. Kolejnym działaniem było wdrożenie Programu Dobrowolnych Odejść (PDO), ogłoszonego w marcu 2009 roku. Program, którego celem jest optymalizacja polityki zatrudnienia w firmie, zakłada przyznanie pracownikom odpraw pieniężnych, wynoszących od dwu- do siedmiokrotności ich miesięcznego wynagrodzenia – w zależności od długości zatrudnienia w firmie, daty przystąpienia do programu i nabytych praw emerytalnych. Ponadto pracownicy mogą skorzystać z pomocy specjalnie utworzonego w tym celu Centrum

⁵⁹ W pierwszym kwartale tego roku POLICE odnotowały stratę operacyjną na poziomie 87 mln zł. Wynik netto zamknął się stratą 175 mln zł na skutek ujemnej wyceny transakcji pochodnych.

Wsparcia. Centrum pomaga pracownikom w zebraniu stosownych dokumentów potrzebnych do przejścia na emeryturę, a także w określeniu praw emerytalnych i rentowych. Można również skorzystać z pomocy w pisaniu CV i listów motywacyjnych.

Wydaje się, że PDO nie wzbudził dużego zainteresowania wśród pracowników. Swoją chęć uczestnictwa w programie zadeklarowało niewiele osób (do końca czerwca 2009 roku było to ok. 50). Jednym z powodów tej sytuacji jest fakt, iż pracownicy uznali, że zaproponowane im pakiety odprawowe były zbyt niskie. Ponadto PDO został wprowadzony przez pracodawcę jednostronnie za pomocą regulaminu – założenia PDO zostały przedstawione związkowi zawodowemu do konsultacji, lecz nie osiągnięto porozumienia i PDO nie został przez nie zaakceptowany. Dodatkowo, pracownicy nie mają zaufania do tego typu programów i tłumaczą swoje wątpliwości faktem, że firma już raz wprowadziła taki program w 2003 roku, w wyniku czego odeszło z zakładu 300 osób, natomiast przyjętych zostało ok. 450 nowych pracowników w ciągu kolejnych 6 lat. Związkowcy uważają, że za przyjęciem tych osób nie stały racjonalne argumenty i dlatego podważają sens obecnie wdrażanego PDO. Z tą argumentacją nie zgadzają się władze POLIC, podkreślając, że największy wzrost zatrudnienia związany był z rozpoczęciem wprowadzania nowej, pięciobrygadowej organizacji czasu pracy w zakładzie (2006 rok).

Plan restrukturyzacji na lata 2009-2011

Po ogłoszeniu wyników finansowych zakładu za pierwszy kwartał 2009 roku, stało się jasne, że sytuacja ekonomiczna POLIC jest bardzo zła, a kluczową kwestią stało się zdobycie kredytów oraz odzyskanie płynności finansowej. Aby to osiągnąć, firma musiała uzyskać gwarancje od Agencji Rozwoju Przemysłu (ARP), dokonać zmian w portfelu transakcji pochodnych i osiągnąć porozumienie ze związkami zawodowymi na temat optymalizacji kosztów. Ostatecznie po długich negocjacjach, strony porozumiały się w czerwcu 2009 roku. Porozumienie obejmowało, m.in. następujące kwestie:

- ograniczenie zawierania kolejnych umów czasowych;
- ograniczenie zatrudnienia pracowników administracyjnych o około 10%;
- możliwość wprowadzenia tzw. "przełojowego" z winy pracodawcy;
- tymczasowe przesunięcia pracowników na inne stanowiska pracy w ramach zakładu;
- obniżenie składek na Pracowniczy Program Emerytalny o 67%;
- ograniczenie liczby zawieranych umów z doradcami zewnętrznymi;
- zmiana zasad wykorzystania dodatkowych dni wolnych z tytułu wprowadzenia trzymianowego systemu pracy wykonywanej przez pięć brygad;
- przyjęcie programu oszczędnościowego uzgodnionego z komisją BHP.

Wyżej wymienione punkty, regulujące sprawy pracownicze, są tylko niewielką częścią programu restrukturyzacji zakładu, obejmującego ponadto ograniczenie wydatków na naprawy i inwestycje czy też negocjacje dotychczasowych zobowiązań. Dodajmy, że udział kosztów zatrudnienia w strukturze kosztów całkowitych wynosi 8%.

Interesariusze

W proces restrukturyzacji POLIC zaangażowanych było wiele grup aktorów, ze względu na znaczenie zakładu zarówno na rynku regionalnym, jak i krajowym. Większościowym udziałowcem firmy jest skarb państwa. Aktorami odgrywającymi kluczową rolę w procesie restrukturyzacji były zakładowe organizacje związkowe – jest ich obecnie 6. Przedstawiciele pracowników wskazywali

na złą sytuację ekonomiczną firmy na różnych forach oraz inicjowali spotkania instytucji dialogu społecznego:

- zespołu trójstronnego ds. branży chemicznej przy Komisji Trójstronnej pod koniec 2008 roku;
- prezydium Zachodniopomorskiej Wojewódzkiej Komisji Dialogu Społecznego (kwiecień 2009);
- spotkania władz regionalnych największych organizacji związkowych w regionie zachodniopomorskim (maj 2009).

Poza tym związki zawodowe prowadziły dialog z Ministerstwem Skarbu Państwa. Związki starały się wzbudzić zainteresowanie sytuacją POLIC różnych instytucji, gdyż akceptowali sposobu działania zarządu firmy. Doszło nawet do ostrego konfliktu między zarządem i stroną społeczną, w którym Ministerstwo Skarbu Państwa zmuszone było mediować. Minister Aleksander Grad zobowiązał się zamówić niezależną ocenę sytuacji POLIC, powołać komitet na bieżąco monitorujący sytuację zakładu umocowany przy Ministrze Skarbu Państwa oraz wyciągnąć konsekwencje wobec osób odpowiedzialnych za złą sytuację zakładu. W związku z trwającym konfliktem między zarządem i związkami, minister zażądał uspokojenia sytuacji w firmie oraz zawarcia porozumienia. W rezultacie tych działań, dwóch członków zarządu zrezygnowało z pełnienia swoich funkcji, związki i zarząd osiągnęły porozumienie na temat planu naprawczego firmy, a Agencja Rozwoju Przemysłu (ARP) poręczyła POLIC-om kredyt.

Rezultaty

W tej chwili trudno jeszcze ocenić rezultaty zapoczątkowanego procesu restrukturyzacji w POLIC-ach – porozumienie zostało osiągnięte dopiero w czerwcu tego roku, a instrumenty zaproponowane przez ministra nie zostały jeszcze wdrożone. Istotne wydaje się jednak, że zakład ma już możliwość zaciągania kredytów, co może uchronić go od upadłości.



Studium przypadku: Boryszew S.A. Oddział Elana w Toruniu (Zarządzanie)

Boryszew S. A. Oddział Elana w Toruniu (dalej: Elana) jest spółką notowaną na Giełdzie Papierów Wartościowych. To byłoby przedsiębiorstwo państwowe, zatrudniające przed 1989 rokiem około 7 tysięcy ludzi, produkuje włókna typu bawełnianego lub wełnianego o nazwie elana, włókno jedwabnopodobne (torlen) i polimery. W latach 90-tych Elana została przekształcona w jednoosobową spółkę skarbu państwa, stając się w ten sposób jedną z firm uczestniczących w programie powszechnej prywatyzacji⁶⁰. W 2001 roku spółka została przejęta przez nowego właściciela, wtedy też rozpoczął się program jej restrukturyzacji.

Powody restrukturyzacji

W początkowym okresie po przejęciu spółka przynosiła zyski, jednakże już od końca 2002 roku sprzedaż jej wyrobów zaczęła spadać. Do powodów złej sytuacji spółki przyczyniły się następujące czynniki:

- wzrost konkurencji na rynku tworzyw sztucznych, zwłaszcza ze strony producentów azjatyckich, głównie z Chin;
- nadmierna podaż tych produktów na rynku Europy Środkowej;
- rosnąca nieopłacalność eksportu ze względu na umocnienie się złotówki;
- wzrost cen surowców do produkcji włókien sztucznych.

Przebieg procesu restrukturyzacji

Proces restrukturyzacji firmy ogłoszono niedługo po przejęciu spółki przez nowego właściciela. Zarząd spółki zapowiadał wówczas, że działania te obejmą nie tylko redukcję zatrudnienia, ale także zmiany w sposobie produkcji oraz uruchomienie działalności w nowym obszarze. W rzeczywistości, do 2007 roku proces restrukturyzacji ograniczał się jedynie do redukcji zatrudnienia. Pierwsza fala zwolnień rozpoczęła się w 2003 roku, kolejne trzy pojawiły się w latach 2006-2008. W przeciągu pięciu lat firma zwolniła ponad 1000 pracowników, wchodząc w międzyczasie w konflikt z załogą i trwający prawie dwa lata spór zbiorowy o płace.

Inne działania restrukturyzacyjne, poza redukcją zatrudnienia zostały przedstawione pod koniec 2007 roku pod presją strajku. W jego wyniku zamknięto jeden z wydziałów produkcji (chemiczny) i przeniesiono jego załogę do pracy w innym wydziale, gdzie występowały niedobory kadrowe. Równocześnie rozpoczęto działania mające na celu uzyskanie statusu Specjalnej Strefy Ekonomicznej dla obszaru ponad 100 ha, co pozwoliłoby na wykorzystanie potencjału posiadanego gruntu poprzez jego zagospodarowanie zarówno pod kątem inwestycji przedsiębiorstw z Grupy, jak i potencjalnych inwestorów zewnętrznych⁶¹.

⁶⁰ Program Powszechnej Prywatyzacji to realizowany od grudnia 1994 roku do 1998 roku, rządowy program przekształcenia 512 przedsiębiorstw państwowych w spółki prawa handlowego (spółki akcyjne) przy udziale ok. 27 mln dorosłych obywateli Polski.

⁶¹ Ostatnią decyzją Ministerstwa Gospodarki z 20.07.2009 tereny Elany nie weszły jeszcze w skład Pomorskiej Strefy Ekonomicznej, obecnie planowana jest zmiana prawa, tak by toruńskie tereny Elany znalazły się w PSSE.

Te działania restrukturyzacyjne zostały przyspieszone poprzez fakt pojawienia się nowego inwestora zagranicznego w spółce – General Electric Hungary. W wyniku tej zmiany z Elany firmy wyłoniła się spółka Torlen. Zatrudnienie znalazło w niej 200 osób zwolnionych z Elany, którym udało się wynegocjować lepsze niż dotąd warunki zatrudnienia. W wyniku tych zmian w Elanie zatrudnienie utrzymali głównie nieliczni pracownicy administracyjni i ochrony, a produkcja została ograniczona do minimum. Większość zatrudnionych jest w wieku przedemerytalnym. Poziom zatrudnienia w Elanie i nowopowstałej spółce Torlen wynosi obecnie ok. 550 osób.

Restrukturyzacja w spółce ograniczyła się w zasadzie do zwolnień grupowych i obowiązkowych w tym przypadku odpraw kodeksowych⁶². Odchodzącym pracownikom nie zaproponowano żadnych programów dobrowolnych odejść ani żadnych dodatkowej rekompensaty finansowej. Powiatowy Urząd Pracy, który został poinformowany o planowanych zwolnieniach grupowych (zgodnie ze wspomnianym zapisem ustawowym) nie oferował pracownikom dodatkowego wsparcia, poza zorganizowaniem w ostatnim roku punktów informacyjnych, w których pracownicy ZUS-u informowali pracowników o przysługujących im prawach emerytalnych. Niektórzy spośród zwalnianych pracowników – z własnej inicjatywy – wzięli udział w szkoleniach zawodowych, zorganizowanych przez toruńską firmę doradczą DORADUS przy finansowym wsparciu ze środków EFS.

Interesariusze

W Elanie działały trzy organizacje związkowe zrzeszone w trzech dużych centralach: NSZZ „Solidarność”, OPZZ oraz Forum Związków Zawodowych (Międzyzakładowy Związek Zawodowy Pracowników Ruchu Ciągłego). Spółka, zgodnie z ustawą o zwolnieniach grupowych, każdorazowo podejmowała rozmowy ze związkami, informując je, ile osób ma zostać zwolnionych, z jakich grup zawodowych i w jakim czasie. Zarząd podejmował próby negocjacji regulaminu zwolnień grupowych. Jednakże związki odmawiały udziału w nich, ponieważ proponowane rozwiązania nie wykraczały poza odprawy kodeksowe. Przedstawiciele pracowników nie chcieli firmować działań zarządu, które uznawali za niesprawiedliwe i nieadekwatne. W rezultacie, związki weszły w trwający przeszło dwa lata spór zbiorowy z pracodawcą. Ostatecznie utworzona została spółka Torlen, a związkom zawodowym udało się jeszcze wynegocjować podwyżki da najniższych zarabiających pracowników i tym samym spór został zakończony. Sprawa Elany była szeroko opisywana w mediach, zwłaszcza po zorganizowaniu przez pracowników pikiety w lipcu 2008 roku, tuż po ogłoszeniu ostatniej fali zwolnień. Jednakże protestującym nie udało się wzbudzić zainteresowania władz lokalnych upadającą firmą. Przedstawiciele władz argumentowali, że nie mogą podjąć żadnych działań, ponieważ Elana jest firmą prywatną.

Rezultaty

Wydaje się, że sytuację firmy wreszcie można opisać jako stabilną. W I kwartale 2009 roku spółka miała 6 mln zł czystego zysku, wynikającego z podstawowej działalności.⁶³ To ogromna poprawa w porównaniu z blisko 15 mln zł straty w tym samym okresie ubiegłego roku. Piotr Wiśniewski,

⁶² Zgodnie z zapisem ustawy z dnia 13 marca 2003 roku o szczególnych zasadach rozwiązywania z pracownikami stosunków pracy z przyczyn niedotyczących pracowników, pracownicy zatrudnieni na czas nieokreślony w zakładzie powyżej 8 lat mają prawo do otrzymania odprawy w wysokości 3 miesięcznych pensji; zatrudnieni od 2 do 8 lat odpowiednio 2 miesięcznych wynagrodzeń, a ci zatrudnieni do 2 lat – 1 miesięcznego wynagrodzenia.

⁶³ Sprzedaż gruntów nie została jeszcze uruchomiona.

dyrektor zarządzający Elany tłumaczył w wywiadzie prasowym⁶⁴, że dobre wyniki finansowe spółki są rezultatem ograniczenia produkcji do najbardziej rentownych wyrobów i dostosowania liczby pracowników. Pracownicy inaczej podsumowują ten okres kilkuletniej prywatyzacji. Od momentu przejęcia spółki w 2001 roku przez obecnego właściciela, płace pracowników zostały znacząco obniżone. W ich opinii zła kondycja spółki spowodowana była złym zarządzaniem spółką, o czym świadczą, m.in. bardzo częste zmiany na stanowisku dyrektora. Każda nowa fala redukcji zatrudnienia wiązała się ze zmianami w zarządzie. Co więcej, ich zdaniem spółka w obecnym kształcie w niewielkim stopniu tylko przypomina Elanę sprzed 2001 roku. Część produkcyjna Elany praktycznie już nie istnieje, została przejęta przez nowopowstały Torlen, podobnie, jak to się stało/stale się dzieje z wszystkimi działaniami przynoszącymi zysk, kanałami dystrybucji, udziałem w rynku, etc.

Komentarz ekspercki

Przypadek restrukturyzacji w Elanie nie może być rozpatrywany jako w kategoriach „dobrej praktyki”. Działania restrukturyzacyjne w firmie ograniczyły się w zasadzie do redukcji zatrudnienia, a pracownikom nie zaproponowano żadnych instrumentów wsparcia; otrzymali oni jedynie wymagane przez prawo odprawy. Przypadek Elany można potraktować jako „polski model restrukturyzacji z początku lat 90-tych”, charakterystyczny dla procesów prywatyzacji i typowy dla przedsiębiorstw państwowych, w których niska produktywność łączyła się z problemem nadmiernego zatrudnienia.

⁶⁴ Wywiad z Piotrem Wiśniewskim dla „Parkiet” (20.05.2009), (http://chemia.wnp.pl/elana-wychodzi-na-prosta,80686_1_0_0.html).



Studium przypadku: Krajowa Spółka Cukrowa SA (Zarządzanie)

Krajowa Spółka Cukrowa – Polski Cukier (dalej jako „Polski Cukier” lub „KSC”) jest ogólnopolskim koncernem specjalizującym się w produkcji i sprzedaży cukru. Podstawą do jego utworzenia była decyzja Sejmu, który w czerwcu 2001 roku przyjął ustawę o regulacji rynku cukru zakładającą połączenie niesprywatyzowanych wcześniej spółek cukrowych i spółek-cukrowni w jeden duży podmiot gospodarczy (stało się to ostatecznie w 2002 roku). Decyzja o powołaniu koncernu Polski Cukier została podjęta w wyniku nacisków politycznych. Wizja prywatyzacji cukrowni przegrała z wizją ich konsolidacji w ramach jednego koncernu i pozostawieniu w rękach państwa. Zwolennicy Polskiego Cukru - np. Gabriel Janowski (wówczas AWS, potem LPR) wymusili powstanie spółki demonstracjami i strajkami. Ich zdaniem cukrownie powinny pozostać „w polskich rękach”. W opinii wielu ekonomistów konsolidacja spółki nie została przygotowana w sposób właściwy – opierała się jedynie na mglistych założeniach, że plantatorzy chętnie przejmą akcje koncernu cukrowego i że mają na to pieniądze, a nie na rzeczywistym biznesplanie. W wyniku tego, Skarb Państwa musiał dołożyć dodatkowe 300 mln zł, aby koncern mógł funkcjonować na rynku.

Przyczyny restrukturyzacji

W wyniku konsolidacji, KSC przejęło wielomilionowe długi przejętych cukrowni. Spółka miała trudności z uzyskaniem kredytów, nawet mając poręczenie od Agencji Rynku Rolnego, która skupuje wyprodukowany cukier. Dodatkowo rynek cukru przeżywał od 1999 roku załamanie. W wyniku podwyższenia dozwolonej kwoty produkcji cukru wyższej od spożycia krajowego powstały nadwyżki produkcyjne i zapasy, do których cukrownie dopłacały, a do Polski dodatkowo napływał tani cukier z importu. Doprowadziło to do gwałtownego spadku cen cukru. Ponadto w 2004 roku Polska stała się członkiem Unii Europejskiej, co spowodowało, że KSC musiało przygotować się do funkcjonowania na rynku europejskim, dostosować firmę do poziomu krajów UE i przekształcić w podmiot zdolny do skutecznego rywalizowania z producentami zagranicznymi. Dodatkowo, w 2006 roku UE zapoczątkowała reformę rynku cukru, zmniejszając dopuszczalne dla poszczególnych krajów kwoty produkcji, co musiało doprowadzić do dalszej likwidacji oddziałów spółki.

Powyżej opisane uwarunkowania stały się powodem do przeprowadzenia restrukturyzacji cukrowni wchodzących w skład KSC. Podobnie jak samo powołanie Polskiego Cukru, tak i restrukturyzacja branży wiązała się z licznymi protestami społecznymi i był to proces bardzo upolityczniony. Dokonująca się w latach 2004-2008 restrukturyzacja była bardzo burzliwa, w zasadzie przez cały czas jej trwania miały miejsce protesty, strajki głodowe, marsze pracowników i demonstracje przez siedzibą spółki w obronie likwidowanych oddziałów, włącznie z blokadami dróg krajowych. Udział w nich wzięli pracownicy likwidowanych spółek, plantatorzy, a także społeczności lokalne, w których dotąd funkcjonowały zakłady. Podczas tych wydarzeń nie mogło zabraknąć również polityków.

Przebieg procesu restrukturyzacji

Proces restrukturyzacji spółki został zapoczątkowany w 2003 roku i można go podzielić na dwa etapy. Pierwszy obejmował działania realizowane w latach 2003-2007, drugi – wdrażany w 2008 roku był prawdziwym „skokiem jakościowym”, biorąc pod uwagę instrumenty wsparcia zaproponowane odchodzącym pracownikom. W 2003 roku poziom zatrudnienia w spółce wynosił ok. 5000 osób.

Podstawowe cele programu obejmowały: obniżenie kosztów produkcji, poprawę rentowności i konkurencyjności Spółki. Nastąpiło to poprzez docelową koncentrację produkcji – ograniczenie liczby cukrowni prowadzących przerób buraków cukrowych; restrukturyzację finansową; racjonalizację zatrudnienia; a także na wdrożeniu zmian organizacyjnych polegających na zastosowaniu nowoczesnych technik i technologii w celu poprawy jakości produkcji.

W procesie restrukturyzacji KSC system informowania o planowanych działaniach był szeroko rozwinięty, m.in. z powodu wymogów UE związanych z wdrażaną reformą rynku rolnego. Wykorzystywano w nim negocjacje pakietu socjalnego ze związkami zawodowymi i zakładowego układu zbiorowego pracy, konsultacje prowadzone z pracownikami wszystkich dotkniętych restrukturyzacją fabryk, plantatorami, społecznościami lokalnymi, a także z lokalnymi samorządowcami, parlamentarzystami i przedstawicielami administracji rządowej. Oprócz tego KSC informowało o planowanych i przeprowadzanych zmianach.

Instrumenty wsparcia dla pracowników, wdrażane w ciągu pięciu lat trwania restrukturyzacji zmieniały się: wdrażając je oceniano ich efektywność oraz uzupełniano o nowe elementy, choć czasami konieczne było odroczenie ich wdrożenia z powodu kolejnych fal protestów⁶⁵. Podstawowym instrumentem wsparcia dla pracowników był pakiet socjalny, wynegocjowany w 2003 roku. Zawarto w nim podstawowe gwarancje socjalne oraz zasady postępowania w przypadku restrukturyzacji zatrudnienia. Obejmował on:

- zapewnienie gwarancji zatrudnienia w okresie przynajmniej 36-miesięcznego okresu zatrudnienia pracownikom, którzy w dniu podpisania pakietu socjalnego mieli umowy o pracę na czas nieokreślony i przepracowali w cukrownictwie przynajmniej 3 z ostatnich 5 lat; w razie wcześniejszego rozwiązania stosunku pracy z winy spółki, np. z powodu redukcji zatrudnienia albo wygaszenia cukrowni) pracownikom przysługiwało dodatkowe świadczenie w ramach Programu Dobrowolnych Odejść;
- zobowiązanie spółki do informowania z wyprzedzeniem o zamiarze wygaszenia działalności cukrowni i konsultowania tej decyzji z działającymi na jej terenie związkami zawodowymi;
- przeprowadzenie przez spółkę na swój koszt szkoleń i kursów zawodowych dla pracowników;
- utrzymanie mieszkań zakładowych z możliwością korzystania z nich przez członków załogi, emerytów i rencistów.

Pozostałe formy wsparcia to uruchomienie działalności alternatywnej na terenie wygaszanych cukrowni, czasowe lub trwałe przesunięcia pracowników między poszczególnymi jednostkami organizacyjnymi spółki, wydawanie nieodpłatnych akcji spółki pracownikom i plantatorom, związane z docelowym przekształcaniem się KSC w koncern pracowniczo-plantatorski.

Ponadto od 2004 roku firma rozpoczęła wdrażanie Programu Dobrowolnych Odejść, który od początku wzbudził duże zainteresowanie wśród pracowników. Kolejne PDO były dodatkowo uzupełniane o nowe elementy, pojawiły się Pogramy Świadczeń Relokacyjnych i Programy Adaptacji Zawodowej. Pierwszy z nich adresowany był do pracowników zmieniających miejsce pracy z inicjatywy spółki i zawierał takie elementy jak zwrot kosztów dojazdu, zwrot kosztów najmu mieszkania lub dofinansowanie pomocy na zagospodarowanie. Drugi zaś miał umożliwić przekwalifikowanie pracowników poprzez diagnozę zawodową, udział w szkoleniach pozwalających na zdobycie nowych kwalifikacji i doskonalenie praktycznych umiejętności w poszukiwaniu pracy, konsultacje i warsztaty dla osób zainteresowanych uruchomieniem własnej działalności

⁶⁵ Protesty były związane z zamykaniem kolejnych cukrowni w związku z następnym etapem reformy europejskiego rynku cukrowego, por. Council Regulation (EC) No 318/ 2006 i Council Regulation (EC) No 320/2006.

gospodarczej oraz aktywną pomoc w uzyskaniu odpowiedniego zatrudnienia na lokalnym rynku pracy dzięki stałym kontaktom z pracodawcami.

W 2006 roku wprowadzono kolejne zmiany w programie restrukturyzacji. Zmiany te miały na celu przygotowanie personelu spółki do wdrażania procesów restrukturyzacyjnych, dzięki czemu sam proces oraz instrumenty w nim wykorzystywane były znacznie lepiej przygotowane⁶⁶. Jednakże zdaniem osób zaangażowanych w ten proces, to dopiero zmiany wprowadzone w 2008 roku stanowiły prawdziwą zmianę jakościową. Spółka w większym stopniu skoncentrowała się na działaniach outplacementowych, poza tym znacząco wzrosła wysokość pakietów odprawowych związanych z uczestnictwem w PDO (wynosiły nawet do 80.000 zł na osobę). Program został zapoczątkowany szeroko zakrojoną akcją informacyjną dla pracowników chcących skorzystać z PDO (700 osób), dotyczącą sytuacji na rynku pracy oraz możliwości zdobycia nowych kwalifikacji zawodowych i nowej pracy w ramach programu doradczego. W realizację programu zaangażowano 16 doradców zawodowych i pracowników powiatowych urzędów pracy. Działali oni w ramach utworzonych w tym celu Centrów Aktywizacji Zawodowej i świadczyli kompleksowe usługi w zakresie podjęcia nowej pracy przez zainteresowanych pracowników.

W rezultacie procesu restrukturyzacji trwającego przeszło pięć lat, poziom zatrudnienia zmniejszył się w spółce o 2 500 osób. Dzięki podjętym działaniom zarząd KSC zrealizował istotną część założonych planów restrukturyzacyjnych, które miały na celu obniżenie stałych kosztów związanych z zatrudnieniem, ale też innych kosztów, np. kosztów remontowych. Firma podniosła swoją wiarygodność, co zaowocowało, m.in. możliwością zdobycia kredytów. Choć należy w tym miejscu dodać, że działalność alternatywna w większości przypadków nie powiodła się – obecnie cukrownie, w których miała zostać uruchomiona działalność alternatywna, są zamykane, a pracownikom oferowane są kolejne programy dobrowolnych odejść.

Zarówno zarząd KSC, jak i działające w spółce związki zawodowe oceniają proces restrukturyzacji pozytywnie. Dzięki pracy doradców znaczna część pracowników zagrożonych restrukturyzacją uwierzyła w możliwość znalezienia nowej pracy oraz zasadność dalszego kształcenia zawodowego. To z kolei umożliwiło władzom Polskiego Cukru przeprowadzenie skutecznego procesu restrukturyzacji minimalizując negatywne skutki społeczne tych działań. Należy dodać, że ważnym rezultatem realizowanego programu była zmiana nastawienia do tematu restrukturyzacji zatrudnienia wśród załogi, kadry kierowniczej oraz przedstawicieli związków zawodowych. W kwietniu 2009 roku „Polski Cukier” znalazł się w gronie największych i najprężniej rozwijających się przedsiębiorstw w Polsce – KSC znalazło się na liście 500 największych firm w Polsce (ranking tygodnika „Polityka” oraz „Rzeczpospolitej”).

⁶⁶ Spółka otrzymała dofinansowanie ze środków budżetu państwa oraz z UE na usługi związane z outplacementem (PHARE 2003, Rozwój Zasobów Ludzkich).

Niniejszy raport pokazuje, że polski model zarządzania procesami restrukturyzacji jest stosunkowo nowy i w ostatnich latach podlegał licznym zmianom. W latach 90-tych, w czasie kiedy prywatyzacja była głównym czynnikiem powodującym procesy restrukturyzacji, zarządzanie zmianą było postrzegane jako zarządzanie/radzenie sobie ze zwolnieniami grupowymi. Najczęściej stosowanym instrumentem restrukturyzacji w tym kontekście były indywidualne pakiety odprawowe (pieniężne). Z czasem pojawiło się znacznie więcej czynników, które powodowały konieczność przeprowadzania zmian przez przedsiębiorstwa, a restrukturyzacja stała się naturalną cechą gospodarki – nie oznaczała tylko problemów firmy, ale także jej rozwój. W rezultacie tych procesów, zmianie uległy także narzędzia i instrumenty służące łagodzeniu ich skutków, a finansowe pakiety odprawowe zostały dodatkowo wzbogacone o usługi outplacementowe, składające się z takich elementów, jak programy szkoleniowe i przekwalifikowania, usługi pośrednictwa pracy, pomoc w zakładaniu działalności gospodarczej i inne.

Mimo że w Polsce istnieje wiele rodzajów usług łagodzących negatywny wpływ procesów wewnętrznych zmian w przedsiębiorstwach, to polski model zarządzania restrukturyzacją ma wiele istotnych słabości: istnieje niewiele instrumentów antycypacji restrukturyzacji. W praktyce ograniczają się one do systemów wczesnego ostrzegania, co oznacza raczej zbieranie informacji, niż rzeczywistą procedurę ostrzegania o zagrożeniach. Zazwyczaj działania antycypacyjne ograniczane są do minimum – procesy zmian rozpoczynane są tuż po ogłoszeniu planów restrukturyzacyjnych względem przedsiębiorstwa. Można więc zaryzykować stwierdzenie, że w Polsce nie ma kultury wczesnego informowania i ostrzegania w procesach restrukturyzacyjnych.

Kolejną słabością rozwiązań przyjętych w Polsce jest fakt, że są one scentralizowane na poziomie krajowym, brakuje natomiast instrumentów restrukturyzacji dostępnych na poziomie regionalnym i lokalnym. A jeśli nawet takie „oddolnie” wypracowane narzędzia pojawiają się, to jest to zawsze inicjatywa konkretnych osób, zdeterminowanych do tego, aby poprawić sytuację przedsiębiorstwa i jego pracowników. Nie są to, niestety, rozwiązania systemowe. Poza tym, wszelkie działania podejmowane lokalnie muszą szukać wsparcia funduszy z budżetu centralnego, co z kolei utrudnia, a czasem nawet uniemożliwia ich wdrożenie.

Wciąż istnieje potrzeba lepszego i efektywniejszego dialogu społecznego między uczestnikami procesu restrukturyzacji: administracją publiczną, przedstawicielami pracowników i pracodawców, władz regionalnych, NGO-sów działających w dziedzinie rynku pracy oraz konsultantów zewnętrznych. Obecnie taki wielostronny dialog praktycznie nie istnieje.

Polski „model” zarządzania procesami restrukturyzacji ujawnia poważną słabość dialogu społecznego na poziomie krajowym, a mianowicie brak dialogu autonomicznego oraz sektorowego. Gdyby te formy dialogu funkcjonowały należycie, najprawdopodobniej zawierano by więcej układów zbiorowych na poziomie branżowym, a także mogłyby się pojawić odpowiednie dla tego poziomu instrumenty restrukturyzacji, branżowe fundusze szkoleniowe i przekwalifikowujące zarządzane przez partnerów społecznych.

Polskie akty prawne regulujące kwestie związane z procesami restrukturyzacyjnymi są niejednokrotnie bardzo skomplikowane i zamiast wspierać firmy w przeprowadzaniu zmian, powodują u nich jeszcze więcej obaw. Przykładem niech będzie ostatnio przyjęty pakiet antykryzysowy, który poza narzędziami adresowanymi do wszystkich pracodawców, proponuje także narzędzia przeznaczone dla pracodawców znajdujących się w

przejściowych trudnościach finansowych – niektóre spośród warunków, jakie przedsiębiorstwo musi spełnić, aby uzyskać pomoc publiczną są sprzeczne i mogą doprowadzić do upadłości przedsiębiorstwa zanim uzyska ono prawo do wsparcia w ramach pakietu antykryzysowego.

Główne wyzwania polskiego „modelu” restrukturyzacji to:

■ Stworzenie i wdrożenie systemu działań antycypacji restrukturyzacji

- mogłyby być to takie działania, jak: progresywne audyty kompetencji na różnych poziomach (branżowym, lokalnym, centralnym, przedsiębiorstwa), scenariusze kompetencyjne, czy długofalowe programy przekwalifikowania;
- istotne wydaje się wypracowanie mechanizmu antycypacji procesów restrukturyzacji zachodzących w polskich oddziałach firm zagranicznych: w takich sytuacjach decyzje są bardzo często podejmowane w centrali firmy a rozwiązania są wdrażane w oddziałach krajowych – ważna rola Europejskich Rad Zakładowych w takich sytuacjach;
- wypracowanie efektywnego i zintegrowanego systemu monitoringu lokalnego rynku pracy, który uwzględniałby nie tylko bieżący podaż i popyt pracy, ale także prognozy zapotrzebowania na dane kwalifikacje w perspektywie długo- i krótkookresowej oraz próba jego skutecznego „przełożenia” na system edukacyjny;
- zaprojektowanie instrumentów, które będą chroniły nie tylko pracowników stałych, ale także pracowników zatrudnionych na podstawie umów czasowych czy też tymczasowych w sytuacji restrukturyzacji/zmiany ekonomicznej w przedsiębiorstwie;

■ Stymulowanie procesu powstawania wielostronnych partnerstw na poziomie branżowym i lokalnym

- w Polsce stałe partnerstwa wielu podmiotów są rozwiązaniem egzotycznym; najczęściej są one powoływane ad hoc, aby zrealizować jedno przedsięwzięcie, w związku z czym brak im stabilności i trwałości; przykładem są tu partnerstwa powoływane w związku z realizacją projektów unijnych, w tym szczególnie Inicjatywy Wspólnotowej EQUAL, czy Programu Pilotażowego „LEADER+”; partnerstwa zawiązywane w skali lokalnej wydają się być szczególnie ważne dla budowania strategii lokalnych i strategii rozwoju kwalifikacji w skali lokalnej; wspomaganie tworzenia partnerstw lokalnych mogłoby się odbywać także za pomocą rozszerzenia kompetencji WKDS-ów;
- popularyzowanie idei współpracy partnerów w procesach restrukturyzacyjnych: procesy te są zwykle o wiele efektywniejsze, jeżeli strony zaangażowane w nie akceptują wdrażane rozwiązania;

■ Wzmacnianie dialogu społecznego i dialogu obywatelskiego

- wzmacnianie bilateralnego dialogu społecznego w celu stworzenia instrumentów służących efektywnemu prowadzeniu procesów restrukturyzacji/zmiany ekonomicznej;
- potrzebne jest prowadzenie dialogu obywatelskiego na temat zmian i procesów restrukturyzacyjnych; w takich dyskusjach przydatne byłyby informacje z lokalnych rynków pracy, wydaje się, że istnieje potrzeba powołania lokalnych obserwatoriów rynku pracy lub czegoś na kształt polskiego odpowiednika EMCC;

■ **Monitorowanie efektywności stosowanych instrumentów zarządzania restrukturyzacją:**

- monitorowanie długofalowej efektywności usług outplacementowych – nie tylko pod względem ich wpływu na podejmowanie zatrudnienia, ale także utrzymywania go;
- wprowadzenie mechanizmu, który pozwoliłby ocenić jak zwiększenie alokowanych funduszy wpływa na częstotliwość zastosowania (i efektywność) konkretnych narzędzi;
- ułatwienie przedsiębiorcom korzystania z istniejących już instrumentów: częstokroć istnieją odpowiednie zapisy w polskim systemie prawnym, lecz w praktyce skorzystanie z tych rozwiązań jest bardzo trudne lub niemożliwe, np. dla MŚP;

■ **Upowszechnianie dobrych praktyk restrukturyzacji i promowanie „kultury restrukturyzacji”**

- upowszechnianie rezultatów zakończonych procesów restrukturyzacji: dobrych praktyk, wniosków, czynników wpływających na powodzenie lub porażkę wprowadzanych zmian, a także promowanie liderów „przyjaznej restrukturyzacji”;
- promowanie systemów efektywnego informowania i systemu wczesnego przewidywania zmian, a także zaangażowanie w te procesy pracowników;
- promowanie społecznie i ekonomicznie odpowiedzialnej restrukturyzacji oraz jej liderów – zmiany ekonomiczne i restrukturyzacja powinny być rozumiane jako naturalne procesy ekonomiczne, do których obie strony – pracodawcy i pracownicy – mogą się przygotować.

W dniach 16-17 września 2009 roku odbyło się seminarium w Warszawie, na którym zaprezentowano niniejszy raport. W czasie dyskusji prowadzonej podczas seminarium zdefiniowano czynniki sukcesu procesów restrukturyzacyjnych w Polsce. Uznano, że bardzo ważne jest:

- przeprowadzenie „studium wykonalności” (*feasibility study*) procesu restrukturyzacji, które mogłoby być gwarantem wsparcia ze środków publicznych;
- na każdym etapie proces restrukturyzacji odwoływanie się do wcześniej zdobytych doświadczeń (*learning by doing exercise*): nie należy się wzbraniać przed nauką w trakcie procesu i odpowiednim jego modyfikowaniem;
- konieczne jest badanie skutków procesów restrukturyzacji i świadomości tych skutków tak pozytywnych, jak i negatywnych co pozwala na przenoszenie doświadczeń między procesami i lepsze projektowanie kolejnych procesów restrukturyzacji;
- determinacja osób zaangażowanych w proces i odpowiedzialnych za jego wdrożenie;
- partnerskie traktowanie wszystkich zaangażowanych stron;
- prowadzenie efektywnych negocjacji zbiorowych nastawionych na wypracowanie konstruktywnych rozwiązań;
- zaproponowanie odpowiednich działań dla zwalnianych osób - takich, które byłyby zgodne z ich możliwościami, np. powstrzymanie się od forsowania pomysłu zakładania działalności gospodarczej w przypadku osób mało przedsiębiorczych;
- sprzyjające otoczenie prawne i gotowość władz lokalnych do wprowadzania udogodnień, takich jak np. odroczenie niektórych płatności (podatek od nieruchomości) ;
- wysoki poziom zaufania społecznego: otwarta i konstruktywna komunikacja ze społecznościami lokalnymi, administracją publiczną, kościołem, klubem sportowym, etc.;
- poszanowanie lokalnej kultury i tradycji; ta obserwacja dotyczy w równym stopniu kultury na poziomie całego kraju (w przypadku firmy międzynarodowej)i, jak i kultury lokalnego przedsiębiorstwa (w przypadku firmy funkcjonującej na lokalnym rynku pracy);
- postrzeganie procesu restrukturyzacji przedsiębiorstwa w szerszym kontekście, np. całego rynku, a także przyszłych zmian, które mogą na tym rynku zachodzić, np. wynikających z wdrażaniem międzynarodowych regulacji (*vide* przypadek KSC i wpływ wprowadzenia regulacji unijnych na sytuację cukrownictwa w Polsce).

Bibliografia

- Bezrobocie jeszcze wzrośnie*, „Rzeczpospolita”, <http://www.rp.pl/artykul/312425.html> (29.05.2009);
- Dahan, J. (ed.), *Evaluation of European Social Fund Support to the Anticipation and Management of Economic Change and Restructuring*, BPI Group for the European Commission, July 2007;
- Dla kogo wcześniejsza emerytura, dla kogo pomostówka*, „Gazeta Wyborcza”, (28.07.2009);
- Elana wychodzi na prostą*, „Parkiet”, http://chemia.wnp.pl/elana-wychodzi-na-prosta,80686_1_0_0.html (20.05.2009);
- Employment in Europe 2008*, European Commission, Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2008;
- European Restructuring Monitor Quarterly, Issue 3, Autumn 2004, Country focus: spotlight on Poland, <http://www.emcc.eurofound.eu.int/erm/templates/displaydoc.php?docID=10>;
- Global Development Finance 2009. Charting a Global recovery*, the World Bank, http://siteresources.worldbank.org/INTGDF2009/Resources/gdf_combined_web.pdf;
- Key Challenges Facing European Labour Markets: A Joint Analysis of European Social Partners*, Brussels 2007;
- Komisja przedstawia sprawozdania w ramach procedury nadmiernego deficytu w odniesieniu do Litwy, Malty, Polski i Rumunii*, Informacja prasowa Komisji Europejskiej, <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/09/752&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>;
- Kwartalna informacja o aktywności ekonomicznej ludności*, Główny Urząd Statystyczny, http://www.stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/gus/PUBL_pw_kwart_inf_aktywn_ekonom_ludnosci_1kw_2009.pdf;
- Kwiatkiewicz A., *Self-employment and bogus self-employment in the construction industry in Poland – Country report* [in:] *Self-employment and bogus self-employment the European construction industry*, Part II, EFBWW and FIEC, Brussels 2008;
- Matysiak A., Wóycicka I., *Czy Polacy muszą zrezygnować z wcześniejszych emerytur?*, 21.04.2009, <http://www.strategializbonska.pl/news.php?sts&id=80>;
- Pensja kryzysowa: połowę płaci urząd pracy, połowę pracodawca*, „Gazeta Wyborcza”, (11.03.2009);
- Poland – Country Dossier*, raport przygotowany przez Michała Kurtykę oraz Annę Kwiatkiewicz http://resourcecentre.etuc.org/linked_files/documents/Restructuring%20-%20Poland%20-%20country%20dossier%20EN.pdf?PHPSESSID=e1cd714e5d76bcb5d5a3e5768cbea857

Polska 2030, Zespół Doradców Strategicznych Prezesa Rady Ministrów, Kancelaria
Prezesa Rady Ministrów, Warszawa, 2009, <http://www.polska2030.pl/>;

Pracujący w gospodarce narodowej 2007, Główny Urząd Statystyczny,
http://www.stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/gus/PUBL_PDL_pracujacy_w_gospodarce_narodowej_w_2007.pdf;

Przecena sreber rodowych, „Gazeta Wyborcza” (23.02. 2009);

Raport o inflacji w czerwcu 2009, Narodowy Bank Polski,
http://www.nbp.pl/polityka_pieniezna/dokumenty/raport_o_inflacji/raport_czerwiec2009.pdf;

Restrukturyzacja firmy sposobem na kryzys, „Gazeta Prawna” (28.11. 2008),
http://podatki.gazetaprawna.pl/wywiady/96768,restrukturyzacja_firmy_sposobem_na_kryzys.html;

Rząd się ruszy, „Gazeta Wyborcza” (25.02.2009);

Szklana pogoda dla Polski, „Gazeta Wyborcza”, (24.10.2006);

Wielka wyprzedaż skarbu państwa, „Gazeta Wyborcza” (12.02.2009);

World Bank Doing Business 2009,
<http://www.doingbusiness.org/ExploreEconomies/?economyid=154>;

World Development Indicators 2006, The World Bank Group,
<http://devdata.worldbank.org/wdi2006/contents/Section4.htm>;

Zelmer i Łuczniak zawieszają produkcję, „Gazeta Wyborcza” (7-8.02.2009);

Akty prawne

Ustawa z dnia 6 lipca 2001 o Trójstronnej Komisji do Spraw Społeczno-Gospodarczych i wojewódzkich komisjach dialogu społecznego; (Dz. U. nr 100, poz. 1080 z późn. zm.);

Ustawa z dnia 28 lutego 2003 Prawo upadłościowe i naprawcze (Dz. U. nr 60 poz. 535 z późn. zm.);

Ustawa z dnia 13 marca 2003 o szczególnych zasadach rozwiązywania z pracownikami stosunków pracy z przyczyn niedotyczących pracowników (Dz. U. nr 90, poz. 844 z późn. zm.);

Ustawa z dnia 9 lipca 2003 o zatrudnianiu pracowników tymczasowych (Dz. U. nr 166 poz. 1608 z późn. zm.);

Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz. U. z 2008 r. nr 69, poz. 415, z późn. zm.);

Ustawa z dnia 7 kwietnia 2006 o informowaniu pracowników i przeprowadzaniu z nimi konsultacji (Dz. U. nr 79 poz. 550 z późn. zm.);

Ustawa z dnia 13 lipca 2006 o ochronie roszczeń pracowniczych w razie niewypłacalności pracodawcy (Dz. U. Nr 158, poz. 1121 z późn. zm.);

Ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. o emeryturach pomostowych (Dz. U. Nr 237, poz. 1656);

Council Regulation (EC) No 318/ 2006;

Council Regulation (EC) No 320/2006.

Strony internetowe

<http://bezrobocie.org.pl/>

<http://epp.eurostat.ec.europa.eu/>

<http://stats.oecd.org/>

<http://www.businessseurope.com>

<http://www.cpsdialog.pl/>

<http://www.economist.com/countries/Poland/>

<http://www.eurofound.europa.eu/emcc/erm/>

<http://www.fgsp.gov.pl/>

<http://www.funduszeuropejskie.gov.pl/>

<http://www.funduszeuropejskie.gov.pl/>

<http://www.oecd.org/>

<http://www.paiz.gov.pl/>

<http://www.polska2030.pl/>

<http://www.stat.gov.pl/>

Lista użytych w raporcie skrótów

Skrót	Pełna nazwa
EMCC	European Monitoring Centre on Change (Europejskie Centrum Monitorowania Zmiany)
FZZ	Forum Związków Zawodowych
GUS	Główny Urząd Statystyczny
KSC	Krajowa Spółka Cukrowa
MPiPS	Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej
NBP	Narodowy Bank Polski
NSZZ „Solidarność”	Niezależny Samorządny Związek Zawodowy „Solidarność”
OPZZ	Ogólnopolskie Porozumienie Związków Zawodowych
PAIZ	Polska Agencja Informacji Zagranicznych i Inwestycji S.A.
PDO	Program Dobrowolnych Odejść
PKP	Polskie Koleje Państwowe
PO KL	Program Operacyjny Kapitał Ludzki
POLICE	Zakłady Chemiczne „Police” S.A
PUP	Powiatowy Urząd Pracy
SPO RZL	Sektorowy Program Operacyjny Rozwój Zasobów Ludzkich
UM	Urząd Marszałkowski
WKDS	Wojewódzkie Komisje Dialogu Społecznego
WUP	Wojewódzki Urząd Pracy
ZPORR	Zintegrowany Program Operacyjny Rozwoju Regionalnego