

przegląd organizacji

Wprowadzenie

Wskaźniki makroekonomiczne zarówno w naszej, jak i w światowej gospodarce ulegają poprawie. Optymistyczne nastroje nie zmieniają jednak faktu, że wiele przedsiębiorstw dotyka problem kryzysu działalności, który określamy jako proces niekorzystnych, trudno odwracalnych zmian w przebiegu i wynikach działalności gospodarczej, obejmujących większość lub wszystkie obszary (strefy) działania przedsiębiorstwa i stanowiących zagrożenie dla jego istnienia¹. W styczniu tego roku liczba upadłości firm wzrosła w Polsce o 120%, a w czwartym kwartale roku ubiegłego w zły lub bardzo zły kondycji finansowej znalazło się co drugie przedsiębiorstwo².

Zasadne zatem wydaje się podejmowanie tematu wykorzystywania pomocy rządowej przez przedsiębiorstwa dotknięte kryzysem. Warto przy tym podkreślić, że kierowanie pomocy publicznej do przedsiębiorstw prywatnych stało się w obecnym kryzysie procedurą praktykowaną przez rządy i banki centralne większości krajów z gospodarką wolnorynkową. Uważa się, że decyzje te były poparte między innymi wnioskami z przebiegu tzw. wielkiego kryzysu z przełomu lat 20. i 30. XX wieku, kiedy to bierność władz publicznych przyniosła negatywne konsekwencje. Obok zdynamizowania korzystnych procesów gospodarczych, u podstaw decyzji o rządowej interwencji antykryzysowej leży chęć ograniczenia negatywnych skutków społecznych. Przedsiębiorstwa zmuszane do ograniczania kosztów działania i w odpowiedzi na spadającą liczbę zamówień relatywnie często decydują się bowiem na redukcję zatrudnienia. Z badań prowadzonych w Stanach Zjednoczonych wynika, że zwolnienia pracowników w związku z kryzysem przeprowadziła lub zamierza przeprowadzić w ciągu najbliższego roku blisko połowa amerykańskich firm³. W Polsce w styczniu 2010 r. stopa bezrobocia wzrosła do blisko 13%, co oznacza ponad 2 miliony bezrobotnych. Analitycy przewidują, że liczba bezrobotnych będzie nadal wzrastać⁴.

Polski rząd zdecydował się na wprowadzenie programu pomocowego dla przedsiębiorstw objętych kryzysem głównie w ramach tzw. specustawy. W niniejszym opracowaniu przedstawiono założenia programu, a także wstępną ewaluację jego realizacji. Jednym z kierunków podjętych prac było zebranie opinii dolnośląskich przedsiębiorców oraz pracowników terenowego biura Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych (podmiotu odpowiedzialnego za realizację programu pomocowego w regionie) dotyczących specustawy. Należy przy tym wskazać, że poczynione badania miały charakter rozpoznawczy, grupa respondentów nie stanowi próby reprezentacyjnej dla regionu. W opracowaniu wykorzystano ponadto dane opublikowane w periodykach biznesowych.

Charakterystyka proponowanych przedsiębiorcom działań pomocowych

Podstawowe założenia pomocowe uwzględniono w programie antykryzysowym, będącym bezpośrednią inicjatywą Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej. Rząd przeznaczył na jego

Pomoc rządowa dla polskich przedsiębiorstw w czasie kryzysu

<https://doi.org/10.33141/po.2010.03.07>

Przegląd Organizacji, Nr 3 (842), 2010, ss. 24-27
www.przegladorganizacji.pl

Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierownictwa (TNOiK)

Dominika Bąk-Grabowska

realizację 1,5 mld zł ze środków Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych (FGŚP). Wsparcie finansowe możliwe jest na podstawie Ustawy o łagodzeniu skutków kryzysu ekonomicznego dla pracowników i przedsiębiorców (tzw. specustawa), która weszła w życie 22 sierpnia 2009 r.⁵⁾. Specustawa ma charakter epizodyczny i będzie obowiązywać do końca 2011 r. Jeżeli jednak zawarte w niej rozwiązania będą spełniać swoją funkcję, podjęta zostanie próba przekonania partnerów społecznych do włączenia zapisów specustawy na stałe do porządku prawnego. W założeniach realizacja ustawy ma być monitorowana przez specjalny zespół, w skład którego wchodzi przedstawiciele: Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej, Ministerstwa Gospodarki, Ministerstwa Skarbu, FGŚP oraz przedstawiciele partnerów społecznych⁶⁾.

Głównym celem specustawy jest utrzymanie miejsc pracy w przedsiębiorstwach, które z powodu kryzysu utraciły część zamówień i znalazły się w przejściowych kłopotach finansowych. Założono, że dzięki wdrożeniu działań pomocowych przedsiębiorstwa będą mogły przetrwać najgorszy okres i nie będą zmuszone do redukcji zatrudnienia.

Proponowane działania można podzielić na dwie podstawowe grupy:

- działania pomocowe, którymi mogą zostać objęte tylko przedsiębiorstwa potrafiące wykazać negatywne oddziaływanie kryzysu gospodarczego na swoją działalność; owo wykazanie ustawodawca doprecyzował jako obowiązek udokumentowania, że w przedsiębiorstwie nastąpił przynajmniej 25-proc. spadek sprzedaży w kolejnych trzech miesiącach po 1 lipca 2008 r. względem tych samych trzech miesięcy w okresie sprzed 1 lipca 2008 r. (jednak nie wcześniejszym niż 1 lipca 2007 r.);
- działania pomocowe, z których – po spełnieniu pewnych warunków o charakterze ogólnym – mogą korzystać wszystkie przedsiębiorstwa.

W pierwszej z przedstawionych grup znalazły się dwa podstawowe działania: dopłaty do wynagrodzeń pracowników i stypendia szkoleniowe. Spadek popytu spowodowany kryzysem przekłada się na mniejsze zapotrzebowanie na wewnętrznym rynku pracy przedsiębiorstwa. Alternatywnie dla zwolnień pracowników stanowi obniżanie wymiaru czasu pracy (to działanie opisywane jest w anglojęzycznej literaturze przedmiotu jako *work sharing*). Mniejsza

liczba roboczogodzin to mniejsze wynagrodzenie dla pracownika. I właśnie tę różnicę, w formie dopłat do wynagrodzeń (maksymalnie do wysokości zasiłku dla bezrobotnych, który obecnie wynosi 717 złotych), ma pokrywać FGŚP.

W przypadku stypendiów dla pracowników również oparto się na założeniu, że korzystnym rozwiązaniem dla przedsiębiorstw dotkniętych kryzysem jest zmniejszenie wymiaru czasu pracy personelu. Uzyskaną w ten sposób rezerwę czasową można wykorzystać na doskonalenie zawodowe pracowników. W tym celu przedsiębiorca musi utworzyć fundusz szkoleniowy. Objęty programem pracownik otrzymuje stypendium w wysokości zasiłku dla bezrobotnych ze środków FGŚP oraz wynagrodzenie należne mu za przepracowany czas.

W obu opisanych powyżej przypadkach przedsiębiorca partycypujący w programie musi przestrzegać ograniczeń, wśród których za najważniejsze należy uznać: obowiązek zagwarantowania pracownikowi miesięcznych świadczeń (łącznie z dopłatami z FGŚP) przynajmniej na poziomie wynagrodzenia minimalnego (w 2010 r. jest to kwota 1317 złotych brutto) oraz zakaz zwolnienia objętego działaniem pomocowym pracownika w okresie realizacji programu u przedsiębiorcy, a także w analogicznym okresie następującym bezpośrednio po zakończeniu realizacji programu. Pracownicy mający zostać objęci programem pomocowym muszą na to wyrazić pisemną zgodę. Przedsiębiorca zobowiązany jest ponadto do opracowania i dołączenia do składanego wniosku programu naprawczego o rocznym horyzoncie czasowym, którego realizacja powinna zacząć się w miesiącu następującym po złożeniu wniosku w terenowym biurze FGŚP.

W drugiej ze wskazanych grup znalazły się działania, które mogą zostać wprowadzone we wszystkich zainteresowanych tym przedsiębiorstwach. Do najważniejszych z nich należy zaliczyć uelastycznianie rozwiązań w obszarze czasu pracy, co może wiązać się z wydłużeniem okresu rozliczeniowego nawet do roku, oraz zmianę zasad zatrudniania pracowników na podstawie umów terminowych, która sprowadza się do ograniczenia do 24 miesięcy maksymalnego czasu zatrudniania pracownika na podstawie umowy/umów na czas określony. W świetle powyższej zasady trzecia z rzędu umowa zawierana z pracownikiem nie staje się automatycznie umową

na czas nieokreślony. Przedsiębiorca uelastyczniający formy organizacji czasu pracy musi przestrzegać należnych pracownikowi przywilejów, takich jak prawo do nieprzerwanego odpoczynku w wymiarze dobowym i tygodniowym oraz prawo do zachowania miesięcznego wynagrodzenia w kwocie nie niższej niż wartość wynagrodzenia minimalnego.

Opisane działania stwarzają przedsiębiorcom możliwość bardziej elastycznego reagowania na wahania rynkowe, w tym na okresowe spadki liczby zamówień, przy jednoczesnym utrzymaniu miejsc pracy. Rodzi się zatem pytanie, czy przedsiębiorcy są nimi w praktyce zainteresowani.

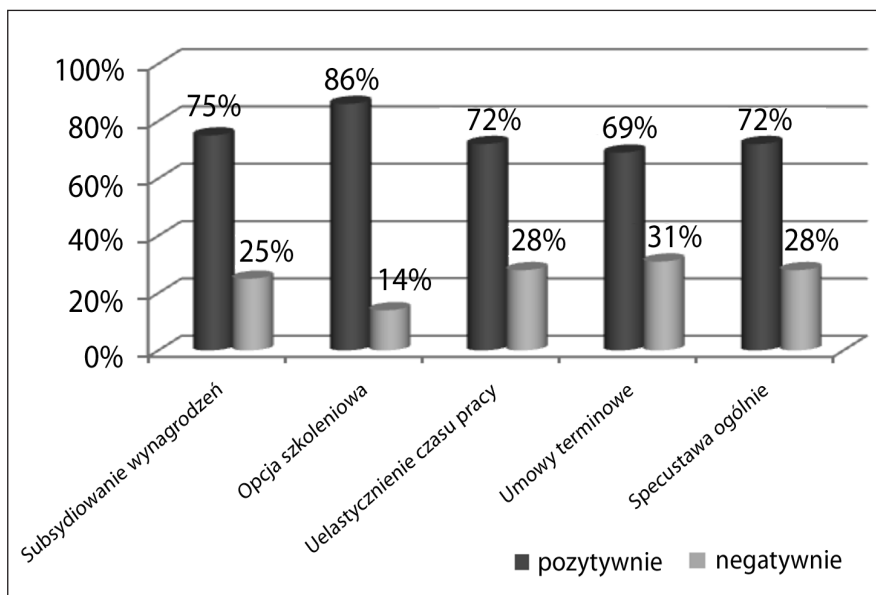
Wstępna ewaluacja realizacji założeń specustawy

W celu dokonania oceny rządowego programu pomocowego przeprowadzono badania ankietowe w grupie 40 przedsiębiorstw. W dwóch przypadkach opinie wyrazili właściciele, w pozostałych menedżerowie lub specjaliści dysponujący wiedzą o sytuacji firmy w analizowanych obszarach. Każdorazowo przed przeprowadzeniem ankiety respondenci zostali zapoznani z założeniami pakietu antykrzysowego, ponieważ w zdecydowanej większości brakowało im orientacji w tym zakresie.

W badanej grupie przeważały przedsiębiorstwa zlokalizowane na terenie Dolnego Śląska (ponad 72%). Pozostałe, to w większości duże przedsiębiorstwa, w tym międzynarodowe, mające we Wrocławiu jedynie swoje przedstawicielstwa (oddziały). W badaniu uczestniczyły zarówno duże, średnie i małe, jak i mikroprzedsiębiorstwa. Reprezentowany był szeroki wachlarz profilów działalności, w tym budownictwo, motoryzacja, sektor finansowy, gastronomia czy telekomunikacja.

Istotną kwestią jest, czy badane przedsiębiorstwa odnotowały spadek sprzedaży w wyniku kryzysu gospodarczego. Ponad 62% respondentów odpowiedziało na to pytanie twierdząco. Można zatem stwierdzić, że przedsiębiorstwa w większości wciąż odczuwają skutki kryzysu i mogą być zainteresowane działaniami pomocowymi.

Po przedstawieniu przedsiębiorcom założeń specustawy uzyskano ocenę poszczególnych działań oraz całego programu (rysunek 1). Jak wynika z zaprezentowanych danych, założenia specustawy w większości oceniane są przez przedsiębiorców pozytywnie. Należy jednak podkreślić, że ta pozytywna ocena nie przekłada się na faktyczne wykorzystywanie programów pomocowych. Być może zatem za bardziej wiarygodne należy uznać oceny negatywne i to na nich koncentrować uwagę, szukając możliwości modyfikowania założeń programu.



Rys. 1. Założenia specustawy w ocenie przedsiębiorców

Źródło: opracowanie własne.

W badanej grupie zidentyfikowano jedno przedsiębiorstwo biorące udział w programie antykrzysowym i korzystające z działania polegającego na obniżeniu wymiaru czasu pracy i szkoleniu pracowników. W kilku przypadkach, w ramach danej opcji, deklarowano zainteresowanie programem, niejednokrotnie podkreślając, że to dopiero w ramach prowadzonego badania do przedsiębiorcy dotarły informacje o możliwości uzyskania pomocy.

Wśród zarzutów formułowanych wobec działań z tzw. pierwszej grupy warto przytoczyć następujące opinie:

- subsydiowanie wynagrodzeń jest w istocie demotywowującym dodatkiem, gdyż pracownik otrzymuje świadczenie za niewykonywanie pracy, co w efekcie sankcjonuje nieróbstwo;
- pracownicy podnoszący swoje kwalifikacje w ramach opcji szkoleniowej mogą oczekiwać podwyżki, bądź awansu stanowiskowego;
- problematyczna jest w ogóle efektywność szkoleń;
- niepożądany jest interwencjonizm państwa w obszarze kształtowania zatrudnienia.

Interesujące wyniki przyniosła ocena propozycji rządowych z tzw. drugiej grupy. Uelastycznianie czasu pracy to działanie, którym firmy albo nie są zainteresowane, albo już wcześniej je wprowadziły, korzystając z możliwości, jakie daje pracodawcom *Kodeks pracy*. Podobnie rzecz się przedstawia w przypadku zmiany zasad zawierania z pracownikami umów terminowych. Blisko połowa przedsiębiorców oświadczyła, że firmy wykorzystywały umowy terminowe (obchodząc, w zdecydowanej większości przypadków, obowiązek przechodzenia na umowę na czas nieokreślony) już wcześniej. W jednej z małych firm prowadzących działalność gastronomiczną przyznano, że standardem jest zatrudnianie pracownika „na czarno” (bez jakiegokolwiek umowy) przez pierwszych kilka miesięcy, a dopiero następnie podpisywanie z nim umowy, z reguły w formie umowy zlecenia. Zatrudnianie pracowników na czas nieokreślony w ogóle nie jest praktykowane w tym przedsiębiorstwie. W kilku firmach stwierdzono, że

terminowe zatrudnienie ma głównie charakter niepracowniczy (zawierane są z pracownikami umowy cywilnoprawne), co wyłącza pracodawcę z obowiązku przestrzegania przepisów *Kodeksu pracy*, jak również uniemożliwia zastosowanie programów pomocowych wobec tych zatrudnionych.

Odnosząc się do całości programu, w ocenach krytycznych dominowały zarzuty odnośnie do złej polityki informacyjnej i zbyt dużych obostrzeń przy kwalifikowaniu przedsiębiorców. Wiele opinii było rozbudowanych, nawiązujących do wcześniejszych doświadczeń przedsiębiorców ze współpracy z jednostkami administracji publicznej i niewątpliwie warto byłoby poddać je głębszej analizie. Ciekawym wątkiem wydaje się określenie działań pomocowych proponowanych w ramach pierwszej grupy rozwiązań jako ukierunkowanych na pomoc pracownikom, a nie przedsiębiorcom. Niektórzy spośród respondentów nie widzieli sensu we wdrażaniu czasochłonnych procedur w celu utrzymania miejsc pracy, podczas gdy uważają oni, że zwalnianie pracowników to rozwiązanie racjonalne w okresie dekonunktury. W jednym z przypadków wskazano nawet, że przeprowadzanie zwolnień grupowych daje możliwość racjonalizacji zatrudnienia w firmie poprzez pozbycie się pracowników mało efektywnych, często korzystających ze zwolnień chorobowych itp. (co nastęrczałoby istotnych trudności w przypadku przyjęcia indywidualnego trybu zwolnień).

Ewaluację realizacji pakietu antykryzysowego w listopadzie 2009 r. przeprowadziły media. Z danych zebranych przez „Dziennik Gazetę Prawną” wynika, że w skali całego kraju zaledwie 63 firmy złożyły wniosek o dopłaty do wynagrodzeń dla pracowników. Stwierdzono przy tym, że rząd zbyt późno doprowadził do uchwalenia niezbędnych ustaw, które miały zapobiegać skutkom kryzysu. Generalnie realizację programu oceniono negatywnie⁷⁾.

Na problem zbyt późnego przyjęcia specustawy wskazywali również objęci badaniem respondenci. Jedną z opinii w tym względzie brzmiała następująco: „W mojej firmie kryzys najbardziej odbił się na spadku zamówień na przełomie 2008 i 2009 r. W trybie zwolnień grupowych pracę straciło w pierwszym rzędzie 150 pracowników produkcyjnych, następnie zaczęto redukować zatrudnienie w administracji firmy. W momencie wejścia w życie ustawy ludzie, którym można było pomóc już nie pracowali”.

W celu wzbogacenia opinii na temat funkcjonowania programu pomocowego przeprowadzono wywiad z pracownikami dolnośląskiego terenowego biura FGŚP. W ich ocenie zainteresowanie uzyskaniem wsparcia wśród dolnośląskich przedsiębiorców jest duże, choć rzeczywiście dotychczas nie przełożyło się to na znaczącą liczbę złożonych wniosków (do grudnia 2009 r. wpłynęło ich zaledwie kilka). Przedsiębiorcy wykazują w tym względzie zachowawczość, jak przy wielu nowych programach, których przydatność nie została jeszcze praktycznie zweryfikowana. Z kierowanych do biura pytań wynika, że wiele przepisów specustawy budzi wątpliwości. Problemów przedsiębiorcom nastęrcza również przygotowanie programu naprawczego. Po części wynika to zapewne z braku pomysłu na restrukturyzowanie przedsiębiorstwa i przyjmowania postawy biernego oczekiwania na polepszenie koniunktury gospodarczej. Zebrane opinie pozwalają na dokonanie pierwszych podsumowań w zakresie oceny realizacji założeń specustawy.

Podsumowanie

W Polsce działania wdrażane w ramach pakietu antykryzysowego nie przynoszą spodziewanych efektów. Mimo że właściwa ewaluacja zostanie dokonana dopiero po zakończeniu okresu realizacji programu, tj. po roku 2011, już teraz można zauważyć rozdziew pomiędzy liczbą przedsiębiorstw, które znalazły się w trudnej sytuacji spowodowanej kryzysem, a liczbą przedsiębiorstw ubiegających się o pomoc. Nawet jeżeli uznamy, że dla części przedsiębiorstw pomoc ta okazała się spóźniona i tak program powinien spotkać się z większym zainteresowaniem.

W ocenie merytorycznej założeń programu należy zwrócić uwagę na dwie podstawowe kwestie: działania z tzw. pierwszej grupy nie spełniają optymalnie oczekiwań przedsiębiorców, zbyt optymistycznie przyjęto bowiem, że ochrona miejsc pracy leży w interesie przedsiębiorców; natomiast działania z tzw. drugiej grupy w praktyce mogą być i są realizowane bez bazowania na zapisach specustawy. Zastrzeżenia budzi sposób wdrażania programu: kryteria kwalifikowania przedsiębiorstw do programu oceniane są jako zbyt ostre, a do zainteresowanych nie docierają niezbędne informacje. W zasadzie dopiero od stycznia 2010 r. (blisko pół roku po wejściu w życie specustawy) zauważalna jest medialna kampania informacyjna na temat pakietu antykryzysowego. Przynajmniej część z nakreślonych problemów można rozwiązać w trakcie realizacji programu. Z pozostałych błędów należy niewątpliwie wyciągnąć wnioski na przyszłość. Kryzys gospodarczy to zjawisko cykliczne, warto zatem antycypować korzystne rozwiązania.

dr inż. Dominika Bąk-Grabowska

Katedra Ekonomiki i Organizacji Przedsiębiorstwa
Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu

PRZYPISY

- ¹⁾ M. KARAŚ, J. LICHTARSKI, *Kryzysy i ich przetrwanie*, w: J. LICHTARSKI (red.), *Podstawy nauki o przedsiębiorstwie*, Wydawnictwo AE we Wrocławiu, Wrocław 2007, s. 129–133.
- ²⁾ P. MAZURKIEWICZ, *Pogarsza się sytuacja firm i przybywa bankrutów*, „Rzeczpospolita”, 27 stycznia 2010, s. B1.
- ³⁾ www.watsonwyatt.com/scripts (20.03.2009).
- ⁴⁾ J. CŹWIEK, J. PIENCZYKOWSKA, *Bezrobocie w Polsce poszło ostatnio bardzo ostro w górę*, „Gazeta Wrocławska”, 5 lutego 2010, s. 17.
- ⁵⁾ Ustawa z dnia 1 lipca 2009 r. o łagodzeniu skutków kryzysu ekonomicznego dla pracowników i przedsiębiorców, Dz. U. 2009, nr 125, poz. 1035.
- ⁶⁾ http://www.fgsp.gov.pl/UserFiles/File/MPiPS_240809.pdf (13.11.2009).
- ⁷⁾ www.gazetaprawna.pl (12.11.2009).

Summary

In Poland many enterprises are negatively affected by the crisis, which is related to the reduction of employment. In spite of this, government assistance programs are not used by entrepreneurs. The purpose of this article is to identify the problems concerning the assumptions and realization of the government programs. The empirical researches were conducted in enterprises located mainly in the region of Lower Silesia.