

Adriana Politaj

Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu
e-mail: apolitaj@gmail.com

**POMOC PUBLICZNA JAKO INSTRUMENT
POLITYKI PAŃSTWA NA RYNKU PRACY
W KRAJACH CZŁONKOWSKICH UNII EUROPEJSKIEJ
W DOBIE KRYZYSU GOSPODARCZEGO**

**STATE AID AS A POLICY INSTRUMENT
IN THE LABOUR MARKET IN THE MEMBER STATES
OF THE EUROPEAN UNION IN THE AGE
OF THE ECONOMIC CRISIS**

DOI: 10.15611/sie.2015.1.05

Streszczenie: Skutki kryzysu gospodarczego dotknęły wszystkie kraje członkowskie Unii Europejskiej. Szczególnie było to widoczne na rynku pracy. Kraje członkowskie podjęły działania zmierzające do przeciwdziałania eskalacji bezrobocia. Wykorzystano do tego instrumenty polityki fiskalnej, które w części zaliczane są do pomocy publicznej.

Słowa kluczowe: pomoc publiczna, rynek pracy, kryzys ekonomiczny, Unia Europejska.

Summary: The effects of the economic crisis affected all EU member states. This was particularly evident in the labor market. Countries shall take action to counteract escalating unemployment. Fiscal policy instruments, which are classified as a part of state aid, have been used for that.

Keywords: state aid, labour market, economic crisis, European Union.

1. Wstęp

Kryzys ekonomiczny, który od 2007 roku odbija swoje piętno na wielu gospodarkach na całym świecie, wymusił istotne zmiany w polityce makroekonomicznej w krajach dotkniętych jego negatywnymi konsekwencjami. Poszczególne gospodarki w różny sposób i w różnym zakresie odczuły jego konsekwencje, przy czym na rynkach pracy zaznaczył się on w sposób szczególny.

Poszczególne kraje borykające się z konsekwencjami wyraźnego spowolnienia tempa wzrostu gospodarczego, a w wielu wypadkach nawet z kilkuletnią recesją,

podjęły intensywne próby ograniczenia zasięgu kryzysu i jego konsekwencji. Szczególny obszar tych działań stanowił rynek pracy. Podjęte działania oparto na działaniach, z jednej strony, osłonowych dla zwalnianych pracowników, z drugiej strony – mających wspomóc pracodawców, którzy stali się mimowolnymi ofiarami światowego kryzysu finansowego.

Od 2007 roku obserwuje się zwiększoną i dość zróżnicowaną aktywność poszczególnych państw w zakresie realizacji działań przeciwdziałających skutkom kryzysu gospodarczego. W reakcji na kryzys i zapaść poszczególnych gospodarek można zauważyć, z jednej strony, zwiększanie wydatków publicznych, mających pobudzić gospodarkę, z drugiej zaś strony – zwiększanie deficytu budżetowego i wzrost zadłużenia, co w dłuższej perspektywie może zachwiać stabilność i wiarygodność poszczególnych ekonomii. W przypadku niektórych krajów dostrzec można brak znaczącej reakcji po stronie wydatków publicznych, co można interpretować na wiele sposobów, np. jako utrzymywanie dyscypliny budżetowej oraz oczekiwanie na naturalne wygaśnięcie kryzysu i jego negatywnych konsekwencji. U podstaw takich zachowań leżą z pewnością m.in.: indywidualne przyczyny i skutki kryzysu oraz ich odczuwalność dla poszczególnych gospodarek, stan finansów publicznych, przyjęty model interwencjonizmu państwowego oraz specyfika poszczególnych ekonomii, a także uwarunkowania zewnętrzne oraz ograniczenia prawne w zakresie stosowania pomocy publicznej na rzecz przedsiębiorstw. Szczególnie dotyczy to krajów członkowskich Unii Europejskiej, w której to pomoc państwa na rzecz przedsiębiorstw jest generalnie zakazana, zgodnie z art. 107 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej¹. Jednakże kraje członkowskie w pewnych przypadkach uzasadnionych sytuacją społeczno-gospodarczą mogą wykorzystywać pomoc publiczną jako instrument interwencjonizmu państwowego. Takim odstępstwem od generalnego zakazu stosowania pomocy publicznej jest przeciwdziałanie bezrobociu. Od 2007 roku stosowanie pomocy publicznej na zatrudnienie jest dodatkowo uzasadnione pogarszającą się, w zdecydowanej większości krajów członkowskich, sytuacją na rynku pracy wskutek narastającego pod koniec pierwszej dekady XXI w. kryzysu gospodarczego.

Celem niniejszego opracowania jest próba odpowiedzi na pytania, czy i w jakim stopniu stosowana przez państwa członkowskie, a szczególnie przez Polskę, pomoc publiczna na zatrudnienie była w stanie zmienić sytuację na rynkach pracy poszczególnych krajów członkowskich w latach 2007-2012².

Autorka sformułowała następującą hipotezę badawczą: pomoc publiczna stanowić może skuteczny instrument wsparcia zatrudnienia i przeciwdziałania bezrobociu, jednakże jego skuteczność zależy od ogólnej sytuacji makroekonomicznej.

Na potrzeby wyjaśnienia problemu badawczego i weryfikacji postawionej hipotezy autorka zastosowała następujące metody badawcze: analizę krytyczną literatury i aktów prawnych, analizę danych statystycznych oraz metodę indukcyjną.

¹ Dz. Urz. UE z dnia 30.03.2010 r.

² Ze względu na brak raportów Komisji Europejskiej dotyczących udzielonej pomocy publicznej w UE w 2013 r. autorka zmuszona była ograniczyć się w swoich badaniach do ww. zakresu czasowego.

2. Pomoc publiczna jako instrument polityki gospodarczej państwa

We współczesnej gospodarce państwo spełnia trzy podstawowe funkcje: alokacyjną, redystrybucyjną oraz stabilizacyjną³. Funkcja alokacyjna obejmuje działania państwa, które mają na celu tworzenie przesłanek i warunków dla rozwoju gospodarczego poprzez rozbudowę infrastruktury ekonomicznej, społecznej, politykę strukturalną, a także politykę w zakresie ochrony środowiska. Redystrybucyjna funkcja państwa obejmuje działania w sferze zabezpieczenia społecznego, a także inne funkcje, które mają na celu zmniejszanie nierówności wynikających z działania czynników rynkowych⁴. Funkcja stabilizacyjna jest stosowana w zakresie minimalizacji inflacji, ograniczania bezrobocia i podtrzymywania pozytywnych trendów w gospodarce, jak też łagodzenia skutków dekonunktury i skracania okresu jej trwania⁵.

Powszechnie państwo realizuje powyższe działania m.in. poprzez instrumenty z zakresu polityki fiskalnej (budżetowej) i polityki monetarnej⁶. Zmieniając wydatki i wpływy budżetowe, państwo prowadzi politykę budżetową, czyli kontroluje wielkość planowanych zagregowanych wydatków, dążąc do pełnego wykorzystania zasobów w gospodarce⁷. Realizacja niektórych wpływów oraz wydatków budżetowych (wliczając w to również budżety samorządów) może stanowić w przypadku krajów Unii Europejskiej pomoc publiczną.

Pomoc publiczna dla przedsiębiorców może stanowić instrument interwencjonizmu państwowego w zakresie, w jakim posłuży do zwiększenia efektywności ekonomicznej całej gospodarki lub jej wybranych obszarów, a nawet pojedynczych podmiotów gospodarujących. Może również być wykorzystana do niwelowania skutków kryzysu gospodarczego i łagodzenia jego przebiegu oraz likwidacji zagrożeń wynikających z niedoskonałości mechanizmów rynkowych, szczególnie na rynku pracy. W tym kontekście pomoc publiczna jawi się jako specyficzny instrument interwencjonizmu państwowego. Stosowanie pomocy publicznej umożliwi państwu realizację określonych celów społeczno-gospodarczych przez przyznawanie bezpośredniej pomocy finansowej (tzw. pomoc pozytywna lub bezpośrednia), jak też przez nadanie niektórym przedsiębiorstwom, a nawet całym gałęziom gospodarki, przywilejów podatkowych, jak i innych danin publicznoprawnych (pomoc negatywna lub pośrednia).

Niekontrolowana i nieograniczona pomoc publiczna może stać się źródłem przewagi konkurencyjnej danej gospodarki, co też znalazło swoje odzwierciedlenie

³ Z. Podlasiak, *Ekonomiczna analiza państwa*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Studiów Międzynarodowych, Łódź 2009, s. 11.

⁴ S. Owsiak, *Finanse publiczne*, Wydanie: trzecie, zmienione i uaktualnione, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2013, s. 68-69.

⁵ J. Sloman, *Podstawy ekonomii*, PWE Warszawa 2001, s. 229-270 oraz J.E. Stiglitz, *Ekonomia sektora publicznego*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2004, s. 7-28.

⁶ G. Whitehead, *Ekonomia*, Zysk i S-ka, Poznań 2001, s. 468 oraz P.A. Samuelson, W.D. Nordhaus, *Ekonomia*, Tom 2, Wydanie II, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2004, s. 444-455.

⁷ B. Czarny, R. Rapacki, *Podstawy ekonomii*, PWE, Warszawa 2002, s. 402.

w różnych aktach normatywnych regulujących zasady funkcjonowania Unii Europejskiej i krajów członkowskich. Stąd m.in. zapisy zawarte w Traktacie o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE), zakazujące swobodnego stosowania pomocy publicznej z powodu możliwości zakłócania równych warunków konkurencyjnych i wymiany handlowej pomiędzy krajami członkowskimi⁸.

3. Przeciwdziałanie bezrobociu jako podstawa wyłączenia z zakazu stosowania pomocy publicznej

W świetle uregulowań stosowania pomocy publicznej w Unii Europejskiej, zawartych w art. 107, ust. 3 TFUE, dopuszcza się stosowanie pomocy publicznej w ramach tzw. wyłączeń warunkowych, uzależnionych od decyzji Komisji Europejskiej (KE). Za zgodną z rynkiem wewnętrznym może zostać uznana: pomoc przeznaczona na sprzyjanie rozwojowi słabiej rozwiniętych gospodarczo regionów, pomoc przeznaczona na wspieranie realizacji ważnych projektów stanowiących przedmiot wspólnego europejskiego zainteresowania lub mająca na celu zaradzenie poważnym zaburzeniom w gospodarce państwa członkowskiego, pomoc przeznaczona na ułatwianie rozwoju niektórych działań gospodarczych lub niektórych regionów gospodarczych, pomoc przeznaczona na wspieranie kultury i zachowanie dziedzictwa kulturowego, a także inne kategorie pomocy, jakie Rada Unii Europejskiej może określić decyzją na wniosek KE. Komisja ma uprawnienia do wydawania rozporządzeń, na mocy których wybrane kategorie pomocy są, niejako z góry, uznane za zgodne ze wspólnym rynkiem i nie są objęte procedurą notyfikacyjną. Zalicza się tu projekty objęte tzw. wyłączeniami grupowymi⁹.

Pomoc publiczna w ramach wyłączeń blokowych odnosi się do następujących kategorii wsparcia: pomocy regionalnej, pomocy inwestycyjnej i na zatrudnienie dla MŚP, pomocy na zakładanie przedsiębiorstw przez kobiety, pomocy na ochronę środowiska naturalnego, pomocy na usługi doradcze dla MŚP i ich udział w targach, pomocy w formie kapitału podwyższonego ryzyka, pomocy na działalność badawczą, rozwojową i innowacyjną, pomocy szkoleniowej, pomocy dla pracowników znajdujących się w szczególnie niekorzystnej sytuacji, w tym osób niepełnosprawnych.

Powyższe warunkowe wyjątki od zakazu stosowania pomocy publicznej dla przedsiębiorców można również sklasyfikować ze względu na cel, jaki pomoc ma spełniać. Według tego kryterium powszechnie stosowanym podziałem pomocy pu-

⁸ A. Koza, *Grants for employment of people with disabilities as the form of state aid and de minimis aid. Finance and Accountancy for Sustainable Development – Sustainable Finance*, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu nr 302, Borys G., Solarz M. (red.), Wrocław 2013, s. 91-92.

⁹ Rozporządzenie Komisji (WE) nr 800/2008 z dnia 6 sierpnia 2008 r. uznające niektóre rodzaje pomocy za zgodne ze wspólnym rynkiem w zastosowaniu art. 87 i 88 TWE, Dz.Urz. (UE) L 214/3.

blicznej jest podział na pomoc regionalną, sektorową i horyzontalną¹⁰. Pomoc regionalna ma służyć wsparciu rozwoju biedniejszych regionów w Unii Europejskiej i zmniejszaniu ekonomicznego dystansu do regionów bogatszych. Pomoc sektorowa przyznawana jest przedsiębiorstwom działającym w sektorach wrażliwych na zmiany koniunktury gospodarczej, a także uznawanych za schyłkowe. Pomoc horyzontalna może być stosowana niezależnie od regionu ani sektora, w którym działa przedsiębiorstwo – beneficjent pomocy. Głównym kryterium warunkującym zasadność objęcia go pomocą horyzontalną jest cel realizowany przez beneficjenta pomocy. Podstawowymi działaniami, na które jest przyznawana, są: ochrona środowiska naturalnego, szkolenia, rozwój sektora MŚP, restrukturyzacja przedsiębiorstw, badania i rozwój, ratowanie zagrożonych upadłością przedsiębiorstw oraz organizowanie i wzrost zatrudnienia.

Wzrost zatrudnienia i przeciwdziałanie bezrobociu stanowią jeden z kluczowych problemów, z którym boryka się Unia Europejska. Problem ten nabrał szczególnego znaczenia w obliczu światowego kryzysu gospodarczego, którego skutki widoczne są na rynku pracy w zasadzie we wszystkich krajach członkowskich. Stąd też przepisy regulujące stosowanie pomocy publicznej są szczególnie łagodne w przypadku projektów pomocy mających skutkować wzrostem zatrudnienia i poprawą sytuacji na rynku pracy.

W Unii Europejskiej podstawowa pomoc na zatrudnienie realizowana jest w ramach pomocy horyzontalnej. Można również wskazać na wiele przykładów realizacji projektów pomocowych w ramach pomocy sektorowej oraz regionalnej, które skutkują przyrostem miejsc pracy. Jednakże w sprawozdaniach o udzielonej pomocy publicznej w poszczególnych krajach członkowskich prezentowana jest pomoc na zatrudnienie w ramach pomocy horyzontalnej. Przy innych rodzajach pomocy brak jest informacji w tym zakresie, co nie wyklucza uzyskiwania pozytywnych efektów ich stosowania na rynku pracy¹¹.

¹⁰ W ten sposób klasyfikują pomoc publiczną m.in.: F.G. Wislade, *Regional State Aid and Competition Policy in the European Union*, Kluwer Law International, 2003; L. Hancher, T. Ottervanger, P.J. Slot, *EU State Aids*, Sweet & Maxwell, London 2012; P. Pełka, Stasiak M., *Pomoc publiczna dla przedsiębiorców w Unii Europejskiej*, Difin, Warszawa 2002; E. Modzelewska-Wąchał, *Pomoc publiczna dla przedsiębiorców i jej nadzorowanie. Komentarz*, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2003; P. Markquardt, *Pomoc publiczna dla małych i średnich przedsiębiorstw. Wydanie 1*, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2007; J. Choroszczak, M. Mikulec, *Pomoc publiczna a rozwój firmy. Szanse i zagrożenia*, Poltext, Warszawa 2009.

¹¹ Przede wszystkim realizacja projektów pomocowych w ramach pomocy regionalnej jest związana ze wzrostem zatrudnienia jako podstawowego wymogu jej stosowania, np.: pomoc na inwestycje, pomoc na tworzenie nowych miejsc pracy, pomoc dla nowo powstałych małych przedsiębiorstw czy też pomoc na duże projekty inwestycyjne.

4. Sytuacja na rynku pracy w kontekście zmian makroekonomicznych w krajach Unii Europejskiej

Czynniki makroekonomiczne mają kluczowe znaczenie dla kształtowania się obrazu na rynku pracy. Sytuacja na rynku pracy jest skorelowana ze stanem gospodarki i sytuacją finansową państwa. Wysokie bezrobocie powoduje straty w PKB zgodnie z prawem Okuna¹², a także zwiększa wydatki budżetowe na działania osłonowe i przeciwdziałanie bezrobociu.

Światowy kryzys gospodarczy skutkował wyraźnym pogorszeniem sytuacji na rynku pracy w Unii Europejskiej. Analizując zmiany PKB w latach 2007-2013, dostrzec można znaczne zróżnicowanie przebiegu kryzysu i jego intensywności w poszczególnych krajach Unii Europejskiej (tab. 1).

Tabela 1. Zmiany PKB w % w stosunku do poprzedniego roku w 27 krajach członkowskich Unii Europejskiej w latach 2007-2013

Kraj	Lata						
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
1	2	3	4	5	6	7	8
Cypr	5,1	3,6	-1,9	1,3	0,4	-2,4	-5,4
Grecja	3,5	-0,2	-3,1	-4,9	-7,1	-7,0	-3,9
Włochy	1,7	-1,2	-5,5	1,7	0,4	-2,4	-1,9
Portugalia	2,4	0,0	-2,9	1,9	-1,3	-3,2	-1,4
Finlandia	5,3	0,3	-8,5	3,4	2,8	-1,0	-1,4
Hiszpania	3,5	0,9	-3,8	-0,2	0,1	-1,6	-1,2
Słowenia	7,0	3,4	-7,9	1,3	0,7	-2,5	-1,1
Czechy	5,7	3,1	-4,5	2,5	1,8	-1,0	-0,9
Holandia	3,9	1,8	-3,7	1,5	0,9	-1,2	-0,8
Irlandia	5,0	-2,2	-6,4	-1,1	2,2	0,2	-0,3
Belgia	2,9	1,0	-2,8	2,3	1,8	-0,1	0,2
Francja	2,3	-0,1	-3,1	1,7	2,0	0,0	0,2
Dania	1,6	-0,8	-5,7	1,4	1,1	-0,4	0,4
Niemcy	3,3	1,1	-5,1	4,0	3,3	0,7	0,4
Austria	3,7	1,4	-3,8	1,8	2,8	0,9	0,4
Estonia	7,5	-4,2	-14,1	2,6	9,6	3,9	0,8
Bułgaria	6,4	6,2	-5,5	0,4	1,8	0,6	0,9

¹² Zob. A.B. Abel, B.S. Bernanke, Croushore D., *Macroeconomics* (7th edition), Essex: Pearson Education, Harlow 2011 r. oraz A.W. Pearson, *Okun's law: theoretical foundations and revised estimates by Prachowny, Martin F.J.*, *The Review of Economics and Statistics*, vol. 75, no. 2, May 1993.

1	2	3	4	5	6	7	8
Słowacja	10,5	5,8	-4,9	4,4	3,0	1,8	0,9
Węgry	0,1	0,9	-6,8	1,1	1,6	-1,7	1,1
Szwecja	3,3	-0,6	-5,0	6,6	2,9	0,9	1,5
Polska	6,8	5,1	1,6	3,9	4,5	2,0	1,6
Zjednoczone Królestwo	3,4	-0,8	-5,2	1,7	1,1	0,3	1,7
Luksemburg	6,6	-0,7	-5,6	3,1	1,9	-0,2	2,1
Malta	4,1	3,9	-2,8	4,1	1,6	0,6	2,4
Litwa	9,8	2,9	-14,8	1,6	6,0	3,7	3,3
Rumunia	6,3	7,3	-6,6	-1,1	2,3	0,6	3,5
Łotwa	10,0	-2,8	-17,7	-1,3	5,3	5,2	4,1

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Eurostat.

Tabela 2. Stopa bezrobocia w 27 krajach członkowskich Unii Europejskiej w latach 2007-2013

Kraj	Lata						
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Grecja	8,4	7,8	9,6	12,7	17,9	24,5	27,5
Hiszpania	8,3	11,4	18,1	20,2	21,8	25,2	26,5
Portugalia	8,5	8,1	10,0	11,4	13,4	16,4	17,0
Cypr	4,0	3,8	5,5	6,5	8,1	12,1	16,1
Słowacja	11,2	9,5	12,1	14,4	13,7	14,0	14,3
Irlandia	4,6	6,1	12,2	14,1	14,9	15,0	13,3
Bułgaria	6,9	5,7	6,9	10,3	11,4	12,4	13,0
Włochy	6,2	6,8	7,9	8,5	8,5	10,8	12,4
Łotwa	6,1	7,7	17,5	19,0	16,5	15,3	12,1
Litwa	4,3	5,9	14,0	18,1	15,7	13,6	12,0
Polska	9,7	7,2	8,3	9,7	9,8	10,2	10,5
Węgry	7,4	7,9	10,1	11,2	11,0	11,0	10,3
Słowenia	5,0	4,5	6,0	7,4	8,3	9,0	10,3
Francja	8,0	7,4	9,1	9,3	9,2	9,9	9,9
Estonia	4,7	5,6	13,9	17,1	12,6	10,2	8,9
Belgia	7,5	7,0	8,0	8,4	7,2	7,6	8,5
Finlandia	6,9	6,4	8,4	8,5	7,9	7,8	8,3
Szwecja	6,2	6,3	8,5	8,8	8,0	8,1	8,2
Zjednoczone Królestwo	5,4	5,7	7,7	7,9	8,2	8,0	7,7
Rumunia	6,8	6,1	7,2	7,6	7,7	7,3	7,6
Dania	3,8	3,5	6,1	7,6	7,7	7,7	7,2
Czechy	5,4	4,4	6,8	7,4	6,8	7,0	7,0
Holandia	3,2	2,7	3,4	4,5	4,4	5,3	6,7
Malta	6,5	6,1	7,0	7,0	6,6	6,5	6,6
Luksemburg	4,1	5,1	5,2	4,4	4,9	5,2	5,9
Niemcy	8,8	7,6	7,9	7,2	6,0	5,6	5,4
Austria	4,5	3,9	4,9	4,5	4,2	4,4	5,0

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Eurostat, s. http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/employment_unemployment_ifs/data/database.

W latach 2007-2009 widoczny był systematyczny spadek PKB. Przy czym szczególnie dramatyczny był pod tym względem rok 2009, w którym, z wyjątkiem Polski, wszystkie kraje członkowskie zanotowały ujemny przyrost PKB. Szczególnie odczuły skutki kryzysu kraje nadbałtyckie (Łotwa, Litwa, Estonia, Finlandia). Relatywnie niewielki poziom recesji odnotowano na Cyprze, w Belgii, Portugalii, Holandii, Hiszpanii i w Grecji. Kolejne lata to powolne wychodzenie z kryzysu i powrót na ścieżkę wzrostu gospodarczego większości krajów członkowskich. W niektórych krajach strefy euro kryzys nie ustąpił do końca 2013 roku. W przypadku Grecji, Hiszpanii, Irlandii, Portugalii, Włoch oraz Cypru w wyniku załamania się finansów publicznych doszło do zapaści tych gospodarek i gwałtownego pogorszenia sytuacji na tych rynkach pracy (tab. 2).

Szczególnie jest to widoczne w Grecji, Hiszpanii, Portugalii i na Cyprze. Dodatkowo podjęte w tych krajach cięcia wydatków budżetowych, mające zmniejszyć deficyt budżetowy, oraz utrata zaufania na rynkach finansowych zdecydowanie ograniczyły sfinansowanie niezbędnych reform strukturalnych oraz podjęcie aktywnych działań na rynku pracy. Efektem jest niezwykle szybki wzrost bezrobocia w latach 2010-2013 w tych krajach. Szczególnie dramatyczna wydaje się sytuacja w Grecji i Hiszpanii. W tych krajach bez pracy w 2013 roku było odpowiednio 27,5% i 26,5% osób w wieku 15-64 lata.

W niektórych krajach członkowskich skutki kryzysu nie spowodowały załamania się sytuacji na rynku pracy. W Austrii w latach 2007-2013 stopa bezrobocia wzrosła o 0,5 p.p., w Niemczech natomiast bezrobocie spadło w tym okresie o 3,4 p.p. W przypadku Polski utrzymywany wzrost PKB był zbyt niski, aby zapobiec pogorszeniu sytuacji na rynku pracy. W latach 2007-2013 stopa bezrobocia wzrosła w Polsce z 9,7% do 10,5%, czyli o 0,8% p.p.

Przeciwdziałanie negatywnym trendom na rynku pracy w krajach członkowskich wiązało się ze zwiększonymi wydatkami publicznymi, a w przypadku znacznej części krajów członkowskich wymusiło zwiększenie deficytu budżetowego i zadłużenia (tab. 3).

W latach 2007-2013 największy wzrost deficytu budżetowego obserwowano w Słowenii, Grecji, Irlandii, Hiszpanii i w Zjednoczonym Królestwie. Przy czym w przypadku Słowenii i Grecji nastąpił wzrost deficytu budżetowego w 2013 r., natomiast w zdecydowanej większości krajów członkowskich udało się ten deficyt obniżyć. W przypadku Polski deficyt budżetowy systematycznie rósł w latach 2007-2010 z 1,9% PKB w 2007 roku do 7,8% PKB w roku 2010. W kolejnych latach udało się ten deficyt ograniczyć do 4,3% PKB w 2013 r., co plasuje Polskę na 9 miejscu w skali 27 krajów członkowskich o największym deficycie w relacji do PKB.

Wysoki deficyt budżetowy i ujemny przyrost PKB, a także drastyczne pogorszenie sytuacji na rynku pracy wymagało podjęcia przez kraje członkowskie Unii Euro-

Tabela 3. Deficyt sektora finansów publicznych w % PKB w 27 krajach Unii Europejskiej w latach 2007-2013

Kraj	Lata						
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Słowenia	0	-1,9	-6,3	-5,9	-6,4	-4	-14,7
Grecja	-6,5	-9,8	-15,7	-10,9	-9,6	-8,9	-12,7
Irlandia	0,2	-7,4	-13,7	-30,6	-13,1	-8,2	-7,2
Hiszpania	2	-4,5	-11,1	-9,6	-9,6	-10,6	-7,1
Zjednoczone Królestwo	-2,8	-5	-11,4	-10	-7,6	-6,1	-5,8
Cypr	3,5	0,9	-6,1	-5,3	-6,3	-6,4	-5,4
Portugalia	-3,1	-3,6	-10,2	-9,8	-4,3	-6,4	-4,9
Francja	-2,7	-3,3	-7,5	-7	-5,2	-4,9	-4,3
Polska	-1,9	-3,7	-7,5	-7,8	-5,1	-3,9	-4,3
Włochy	-1,6	-2,7	-5,5	-4,5	-3,7	-3	-3
Malta	-2,3	-4,6	-3,7	-3,5	-2,7	-3,3	-2,8
Słowacja	-1,8	-2,1	-8	-7,5	-4,8	-4,5	-2,8
Belgia	-0,1	-1	-5,6	-3,8	-3,8	-4,1	-2,6
Holandia	0,2	0,5	-5,6	-5,1	-4,3	-4,1	-2,5
Rumunia	-2,9	-5,7	-9	-6,8	-5,5	-3	-2,3
Litwa	-1	-3,3	-9,4	-7,2	-5,5	-3,2	-2,2
Węgry	-5,1	-3,7	-4,6	-4,3	4,3	-2,1	-2,2
Finlandia	5,3	4,4	-2,5	-2,5	-0,7	-1,8	-2,1
Bułgaria	1,2	1,7	-4,3	-3,1	-2	-0,8	-1,5
Czechy	-0,7	-2,2	-5,8	-4,7	-3,2	-4,2	-1,5
Austria	-0,9	-0,9	-4,1	-4,5	-2,5	-2,6	-1,5
Szwecja	3,6	2,2	-0,7	0,3	0,2	-0,6	-1,1
Łotwa	-0,7	-4,4	-9,2	-8,2	-3,5	-1,3	-1
Dania	4,8	3,2	-2,7	-2,5	-1,9	-3,8	-0,8
Estonia	2,4	-3	-2	0,2	1,1	-0,2	-0,2
Niemcy	0,2	-0,1	-3,1	-4,2	-0,8	0,1	0
Luksemburg	3,7	3,2	-0,7	-0,8	0,2	0	0,1

Źródło: dane Eurostat, s. <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/download.do;jsessionid=9ea7d07d30e8b21e5c4caa5a46ad887e9688157566e6.e34OaN8PchaTby0Lc3aNchuNa3aKe0?tab=table-&plugin=1&language=en&pcode=tec00127>.

pejskiej działań interwencyjnych w gospodarce, a szczególnie na rynku pracy. Wy-
musiło to zwiększenie zadłużenia tych krajów, co w przypadku Grecji, Włoch,
Portugalii, Irlandii, Cypru, Belgii spowodowało wzrost zadłużenia publicznego po-
wyżej 100% PKB tych krajów (tab. 4).

Tabela 4. Dług publiczny w relacji do PKB w % według metodologii Traktatu z Maastricht w 27 krajach Unii Europejskiej w latach 2007-2013

Kraj	Lata						
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Grecja	107,4	112,9	129,7	148,3	170,3	157,2	175,1
Włochy	103,3	106,1	116,4	119,3	120,7	127,0	132,6
Portugalia	68,4	71,7	83,7	94,0	108,2	124,1	129,0
Irlandia	24,9	44,2	64,4	91,2	104,1	117,4	123,7
Cypr	58,8	48,9	58,5	61,3	71,5	86,6	111,7
Belgia	84,0	89,2	96,6	96,6	99,2	101,1	101,5
Hiszpania	36,3	40,2	54,0	61,7	70,5	86,0	93,9
Francja	64,2	68,2	79,2	82,7	86,2	90,6	93,5
Zjednoczone Królestwo	43,7	51,9	67,1	78,4	84,3	89,1	90,6
Węgry	67,0	73,0	79,8	82,2	82,1	79,8	79,2
Niemcy	65,2	66,8	74,6	82,5	80,0	81,0	78,4
Austria	60,2	63,8	69,2	72,5	73,1	74,4	74,5
Holandia	45,3	58,5	60,8	63,4	65,7	71,3	73,5
Malta	60,7	60,9	66,5	66,0	68,8	70,8	73,0
Słowenia	23,1	22,0	35,2	38,7	47,1	54,4	71,7
Polska	45,0	47,1	50,9	54,9	56,2	55,6	57,0
Finlandia	35,2	33,9	43,5	48,8	49,3	53,6	57,0
Słowacja	29,6	27,9	35,6	41,0	43,6	52,7	55,4
Czechy	27,9	28,7	34,6	38,4	41,4	46,2	46,0
Dania	27,1	33,4	40,7	42,8	46,4	45,4	44,5
Szwecja	40,2	38,8	42,6	39,4	38,6	38,3	40,6
Litwa	16,8	15,5	29,3	37,8	38,3	40,5	39,4
Rumunia	12,8	13,4	23,6	30,5	34,7	38,0	38,4
Łotwa	9,0	19,8	36,9	44,5	42,0	40,8	38,1
Luksemburg	6,7	14,4	15,5	19,5	18,7	21,7	23,1
Bułgaria	17,2	13,7	14,6	16,2	16,3	18,4	18,9
Estonia	3,7	4,5	7,1	6,7	6,1	9,8	10,0

Źródło: dane Eurostat, s. <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=tsdde410&plugin=1>.

Niewiele mniejszy poziom zadłużenia notuje się w Hiszpanii, Francji, w Zjednoczonym Królestwie, na Węgrzech czy też w Niemczech, Austrii, Holandii, na Malcie oraz w Słowenii. W przypadku Polski dług publiczny w relacji do PKB wyniósł w 2013 roku 57% i był najwyższy w całym okresie objętym analizą.

5. Pomoc publiczna na zatrudnienie w Unii Europejskiej w latach 2007-2012¹³

Problem wysokiego bezrobocia w zdecydowanej większości krajów członkowskich Unii Europejskiej, będący w znacznej mierze skutkiem ciągnącego się od 2007 roku kryzysu gospodarczego, wymusił podjęcie radykalnych działań na rynku pracy, zarówno

Tabela 5. Wydatki na przeciwdziałanie bezrobociu w mln euro w 27 krajach członkowskich Unii Europejskiej w latach 2007-2012

Kraj	Lata					
	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Niemcy	49 663,74	47 613,72	59 625,29	56 657,74	47 443,69	44 645,48
Francja	41 096,44	39 184,73	45 751,44	50 163,42	46 748,29	b.d.
Hiszpania	22 930,59	28 243,35	39 660,25	41 959,56	38 654,13	b.d.
Włochy	17 116,77	19 318,00	27 074,92	28 008,19	26 919,84	31 097,10
Holandia	14 108,13	13 769,38	16 497,70	17 299,26	16 409,13	17 168,45
Belgia	10 681,77	11 311,04	12 849,54	13 268,34	13 621,75	b.d.
Zjednoczone Królestwo	9 938,19	9 936,06	12 207,29	12 415,86	b.d.	b.d.
Dania	6 051,58	5 660,80	7 150,04	8 623,97	8 968,94	b.d.:
Szwecja	5 795,18	4 696,74	5 369,74	6 736,87	6 988,99	7 934,21
Austria	5 226,45	5 185,04	6 442,72	6 440,13	6 113,91	6 272,59
Irlandia	3 055,96	3 782,21	5 544,21	6 076,20	5 676,91	b.d.:
Finlandia	4 055,52	3 946,93	4 744,24	4 989,71	4 634,52	4 697,48
Polska	3 151,50	3 285,75	2 985,24	3 673,86	2 675,69	b.d.:
Portugalia	2 604,70	2 619,35	3 466,28	3 596,67	3 265,32	b.d.:
Grecja	1 141,50	1 466,67	2 137,41	2 135,48	b.d.	b.d.:
Węgry	709,043	761,395	1 069,14	1 319,34	1 019,93	b.d.:
Czechy	588,916	645,496	1 007,66	1 045,02	863,874	b.d.:
Rumunia	424,969	373,762	534,52	749,134	479,181	376,438
Słowacja	321,798	446,91	581,467	617,26	546,782	b.d.:
Luksemburg	349,01	357,551	490,701	506,481	490,136	b.d.:
Słowenia	171,81	166,076	340,582	420,345	443,586	b.d.:
Łotwa	96,864	110,362	248,93	223,928	138,637	107,527
Litwa	118,63	127,139	242,236	217,268	172,107	b.d.:
Bułgaria	147,989	160,921	227,571	210,268	228,372	b.d.:
Cypr	94,028	95,434	148,988	170,599	185,194	b.d.:
Estonia	23,945	45,4	223,898	157,613	116,646	126,627
Malta	27,452	29,032	29,621	31,586	32,009	b.d.:
Razem UE-27	199 692,47	203 339,25	256 651,61	267 714,11	232 837,57	112 425,90

Źródło: dane Eurostat, s. http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/labour_market/labour_market_policy/main_tables.

¹³ Raporty o udzielonej pomocy publicznej ukazują się z ponadrocznym opóźnieniem, stąd autorka nie przedstawiła danych za rok 2013.

no w zakresie osłonowym zwalnianych pracowników, jak i w postaci realizacji aktywnych programów na rynku pracy, mających skutkować wzrostem liczby miejsc pracy na miejsce tych likwidowanych przez pracodawców i absorpcji osób bezrobotnych.

W latach 2007-2012¹⁴ większość krajów członkowskich systematycznie zwiększała wydatki na finansowanie instrumentów aktywnych i pasywnych na rynku pracy (tab. 5).

Największe kwoty wydatków na poprawę sytuacji na rynku pracy przeznaczały Niemcy, Francja, Hiszpania, Włochy, Holandia, Belgia oraz Zjednoczone Królestwo. Zdecydowanie mniej wydatkowały kraje z niewielką liczbą ludności, takie jak: Łotwa, Litwa, Cypr, Estonia i Malta. Ze środków tych finansowano: koszty pośrednictwa pracy i poradnictwa zawodowego, szkolenia, wsparcie zatrudnienia, zatrudnienie dotowane osób niepełnosprawnych, tworzenie miejsc pracy dla osób bezrobotnych, zasiłki i różnego typu świadczenia, w tym zasiłki przedemerytalne, przysługujące osobom zwalnianym z przyczyn dotyczących pracodawcy (głównie z tytułu upadłości, likwidacji bądź zwolnień grupowych).

Część z tych kwot stanowi pomoc publiczną dla przedsiębiorstw, która jest dozwolona z powodu realizacji celu horyzontalnego w postaci przeciwdziałania skutkom bezrobocia i wsparcia zatrudnienia.

W latach 2007-2012 w krajach członkowskich Unii Europejskiej udzielono pomocy horyzontalnej na kwotę prawie 301,5 mld euro¹⁵. Jedyne 17,6 mld z tej kwoty stanowiła pomoc na zatrudnienie, czyli 5,84% (tab. 6).

Największą pomoc na zatrudnienie w całym okresie przyznawano w Danii (łącznie 7,7 mld euro) i w Polsce (4 mld euro). Natomiast Luksemburg nie udzielił praktycznie żadnej pomocy na zatrudnienie (uzasadnia to bardzo niski poziom bezrobocia). W Estonii i Grecji łączna kwota tego typu wsparcia w latach 2007-2012 nie przekroczyła 1,5 mld euro (w Grecji 1,3 mld euro, a w Estonii 0,7 mld euro).

W niektórych krajach pomoc na zatrudnienie stanowiła główny obszar pomocy horyzontalnej. W przypadku Danii było to ponad 65%, w Polsce ponad 41%, w Estonii ponad 21%. Można również wskazać kraje, które nie udzielały pomocy publicznej na zatrudnienie w ogóle lub pomoc ta stanowiła poniżej 1% ogółu pomocy horyzontalnej w latach 2008-2012. Do tych krajów zaliczają się: Łotwa, Holandia, Cypr, Francja, Niemcy, Wielka Brytania, Austria, Słowacja, Czechy, Rumunia, Szwecja, Grecja oraz Luksemburg¹⁶. Dania, Polska, Węgry i Włochy wydatkowały w latach 2007-2012 prawie 82% ogółu pomocy horyzontalnej z przeznaczeniem na zatrudnienie.

¹⁴ Brak porównywalnych danych z 2013 roku i niekompletne dane w przypadku niektórych krajów członkowskich z 2012 roku.

¹⁵ Obliczenia własne na podstawie danych Komisji Europejskiej, s. http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm_comp/download.do?tab=table&plugin=1&language=en&pcode=comp_ncr_xrl_02 (data pobrania 25.04.2014 r.).

¹⁶ Obliczenia własne na podstawie danych Komisji Europejskiej – Dyrekcji Generalnej ds. Konkurencji.

Tabela 6. Pomoc publiczna na zatrudnienie w mln euro w 27 krajach Unii Europejskiej w latach 2007-2012

Kraj	Lata						Razem w latach 2007-2012
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	
Dania	1060,0	1175,7	1329,1	1336,5	1435,8	1336,5	7673,6
Polska	501,3	697,8	696,6	728,5	678	718,9	4021,1
Węgry	119,2	597,8	214,2	180,3	162,6	167,3	1441,4
Włochy	247,3	346,7	240	170	94,5	176,4	1274,9
Belgia	47,4	52,4	119,8	132,1	128,4	134	614,1
Finlandia	54,7	55,2	45,5	47,4	70,1	69,8	342,7
Portugalia	41,1	56,6	52,6	73,6	72,2	9,4	305,5
Francja	682,9	145,1	21,5	13,5	5,8	7,1	875,9
Hiszpania	48,8	23,5	45,5	53,8	43,8	14,6	230,0
Niemcy	39,3	7	6,3	66,8	34,1	51,6	205,1
Słowenia	7,8	2,1	12,5	17,7	13,5	79,6	133,2
Irlandia	26,6	27,8	13,4	15,1	12,9	16,2	112,0
Zjednoczone Królestwo	16,0	2,5	12,5	19	8,6	4,9	63,5
Holandia	42,0	47	0	0	0	0	89,0
Łotwa	0	0,4	0,9	1	2	0,7	5
Malta	0,3	0	0	0	6,3	6,6	13,2
Bułgaria	0	0	0	3,7	0	7,8	11,5
Austria	37,1	5,9	4,3	0	0	0	47,3
Szwecja	3,5	2,5	2	1,6	1,4	0,7	11,7
Czechy	21,3	1,7	2,4	1	0,1	0,3	26,8
Litwa	4,7	6,4	6,7	7,6	9,4	10,6	45,4
Cypr	1,2	1	0,1	0,1	0,3	0,5	3,2
Słowacja	4,8	0,7	0,1	0	0,1	0,2	5,9
Rumunia	0,9	0,7	0,2	0	0,1	0,2	2,1
Grecja	1,3	0	0	0	0	0	1,3
Estonia	0,3	0,1	0,1	0,1	0	0,1	0,7
Luksemburg	0	0	0	0	0	0	0
UE-27	3009,8	3256,5	2826,1	2869,5	2780	2813,7	17556,1

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Komisji Europejskiej – Dyrekcji Generalnej ds. Konkurencji, s. http://ec.europa.eu/competition/state_aid/studies_reports/archive/scoreboard_arch.html.

Bardziej miarodajne niż przedstawione w tab. 6. wartości udzielonej pomocy publicznej na zatrudnienie wydają się kwoty pomocy na zatrudnienie przeliczone na jednego bezrobotnego. Takie zestawienie kwot pomocy publicznej przypadające na jedną osobę bezrobotną umożliwia ustalenie bezpośredniej intensywności pomocy

Tabela 7. Pomoc publiczna na zatrudnienie w przeliczeniu na jednego bezrobotnego w 27 krajach członkowskich Unii Europejskiej w latach 2007-2012

Kraj	Lata						Średnio w latach 2007-2012
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	
Dania	9636,4	8907	6580	5940	6438	6334	7305,9
Węgry	382,1	1718	475	384	347	348	608,9
Polska	317,5	597	462	446	396	398	436,1
Finlandia	298,9	297	195	220	345	328	280,7
Belgia	134,3	158	304	354	370	327	274,5
Słowenia	156,0	47	187	216	155	812	262,0
Malta	682,9	0	0	0	528	550	293,5
Włochy	164,2	203	115	83	39	60	110,7
Irlandia	253,3	145	46	47	40	54	97,5
Portugalia	83,7	115	85	109	92	10	82,5
Francja	299,9	63	8	5	2	2	63,5
Holandia	137,3	173	0	0	0	0	51,8
Łotwa	0,0	53	31	40	59	74	42,8
Austria	199,5	31	22	0	0	0	42,1
Cypr	80,0	69	4	6	8	7	29,0
Litwa	73,4	3	4	4	10	4	16,2
Czechy	77,2	7	6	3	0	1	15,6
Niemcy	10,9	2	2	24	14	23	12,7
Hiszpania	26,4	7	10	11	8	2	10,9
Szwecja	11,7	8	5	4	4	2	5,5
Zjednoczone Królestwo	9,9	1	5	8	3	2	4,9
Bułgaria	0,0	0	0	10	0	19	4,7
Słowacja	16,4	3	0	0	0	0	3,4
Estonia	9,4	2	1	1	0	1	2,3
Grecja	3,2	0	0	0	0	0	0,5
Rumunia	1,4	1	0	0	0	0	0,5
Luksemburg	0	0	0	0	0	0	0,0

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych Eurostat, s. http://ec.europa.eu/competition/state_aid/studies_reports/archive/scoreboard_arch.html oraz s. http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=une_nb_m&lang=en.

publicznej na przeciwdziałanie bezrobociu. W latach 2007-2012 największą pomoc publiczną na jednego bezrobotnego udzielano w Danii. Średnio była to kwota 7305,9 euro (tab. 7).

Pozostałe kraje członkowskie udzielały znacznie mniejszej pomocy na zatrudnienie w przeliczeniu na jednego bezrobotnego. W przypadku Węgier była to kwota rządu 609 euro na jedną osobę bezrobotną, a w Polsce niewiele ponad 436 euro.

Zdecydowana większość krajów udzielała pomocy publicznej na jednego bezrobotnego średnio w kwocie poniżej 100 euro. Luksemburg nie przyznawał w ogóle pomocy na zatrudnienie, a w przypadku Rumunii oraz Grecji było to średnio około 0,50 euro na jednego bezrobotnego.

6. Wnioski

Problem bezrobocia i sposoby jego ograniczania stanowią jedno z najważniejszych zagadnień polityki społeczno-gospodarczej w krajach członkowskich. W związku z kryzysem gospodarczym i gwałtownym pogorszeniem sytuacji na unijnym rynku pracy podjęto wiele działań zmierzających m.in. do powstrzymania tempa wzrostu bezrobocia oraz pobudzenia aktywności gospodarczej i tym samym absorpcji osób bezrobotnych na jednolitym rynku Unii Europejskiej. Tego typu zadania są realizowane przez państwa członkowskie jako standardowe działania interwencyjne w sferze gospodarczej z wykorzystaniem klasycznych instrumentów z zakresu polityki fiskalnej. Część z nich co do zasady zaliczana jest jako pomoc publiczna i podlega ograniczeniom przedmiotowym oraz kwotowym, a niekiedy nawet może być zakazana ze względu na ryzyko naruszenia równych warunków konkurencyjnych i wymiany handlowej pomiędzy krajami członkowskimi.

Jednym z głównych powodów odstępstwa od zakazu stosowania pomocy publicznej dla przedsiębiorców jest przeciwdziałanie bezrobociu i stymulowanie przedsiębiorstw do zwiększania zatrudnienia. Realizowane jest w ramach realizacji celu horyzontalnego pomocy publicznej. W obszarze tym mieści się szeroko rozumiane wsparcie bezpośrednie (dotacje i dofinansowanie) pracodawców, jak też pomoc pośrednia, polegająca na zdjęciu z pracodawców określonych obowiązków naliczania i odprowadzania należności publicznoprawnych na rzecz budżetów lokalnych i budżetu centralnego w zamian za realizację określonych przez państwo członkowskie zadań na rynku pracy.

Pojawienie się kryzysu gospodarczego, skutkującego dynamicznym wzrostem bezrobocia i załamaniem się finansów publicznych w kilku krajach członkowskich, stanowiło wystarczające uzasadnienie dla organów stanowiących Unii Europejskiej do przyjęcia czasowego złagodzenia rozwiązań prawnych, umożliwiających zintensyfikowanie udzielania pomocy publicznej na zatrudnienie i przeciwdziałanie bezrobociu w krajach członkowskich.

Czasowe złagodzenie reguł prawa pomocy publicznej w okresie trwania kryzysu, tj. od 2007 roku, nie wywołało gwałtownego wzrostu kwot pomocy publicznej udzielanej na zatrudnienie. W latach 2007-2012 łącznie udzielono tego typu wsparcia w 27 krajach członkowskich na kwotę niewiele przekraczającą 17,5 mld euro, co stanowiło niecałe 6% ogółu pomocy horyzontalnej i poniżej 1% ogółu pomocy publicznej w Unii Europejskiej.

Tak niewielki odsetek kwot przeznaczonych na zatrudnienie w ogólnych kwotach pomocy publicznej, jak też pomocy horyzontalnej w opinii autorki niniejszego

opracowania wynika z kilku powodów: po pierwsze, zdecydowana większość krajów członkowskich udziela wsparcia na rynku pracy w sposób pośredni, tj. dzięki realizowanej pomocy regionalnej na inwestycje¹⁷, uzależniając intensywność przyznawanego wsparcia od skali efektów na lokalnym rynku pracy (w postaci przyrostu nowych miejsc pracy w związku z realizowaną inwestycją), po drugie, w wielu wypadkach pomoc na zatrudnienie jest stosowana na zasadzie pomocy *de minimis*¹⁸, co nie stanowi w świetle artykułu 107 TFUE pomocy publicznej i udzielona pomoc finansowa na podstawie tej zasady nie jest wliczana do pomocy publicznej na zatrudnienie, po trzecie, skutki kryzysu finansów publicznych w niektórych krajach członkowskich zdecydowanie ograniczyły możliwości finansowania działań interwencyjnych na rynku pracy (ograniczając się jedynie do działań osłonowych), co drastycznie pogorszyło i tak już bardzo trudną sytuację na tym rynku. Przykładem jest Grecja, Hiszpania, Portugalia, Irlandia i Cypr, w których to krajach kryzys finansów publicznych i wprowadzone drastyczne ograniczenia budżetowe, mające zmniejszyć deficyt budżetowy, przełożyły się na dynamiczny wzrost bezrobocia w latach 2010-2013. W tym samym okresie w niektórych krajach członkowskich udało się – dzięki skutecznym działaniom interwencyjnym i udzielonej pomocy publicznej – zatrzymać wzrost bezrobocia, a w przypadku Niemiec, Estonii czy też Zjednoczonego Królestwa nawet je zmniejszyć.

Autorka w świetle przeprowadzonych badań stoi na stanowisku, że stosowanie pomocy publicznej na zatrudnienie nie ma wyraźnego i jednolitego efektu na rynku pracy. Jako potwierdzenie tej hipotezy można przytoczyć przykład pomocy udzielanej na zatrudnienie w Polsce. W latach 2007-2012 udzielono pomocy publicznej na zatrudnienie na łączną kwotę przekraczającą 4 mld euro, co w skali całej Unii Europejskiej stanowiło prawie 23% ogółu udzielonej pomocy publicznej na zatrudnienie. Nie zapobiegło to jednak wzrostowi bezrobocia, podobnie jak w Danii, w której udzielana pomoc publiczna na zatrudnienie jest największa w całej Unii Europejskiej.

Autorka stwierdza również, że można wskazać na wpływ ogólnej sytuacji makroekonomicznej w poszczególnych krajach członkowskich na sytuację na rynku pracy, a przede wszystkim w postaci trwałego wzrostu gospodarczego i zrównoważonych finansów publicznych. Równie ważny wydaje się ogólny klimat dla rozwoju przedsiębiorczości, zwłaszcza tej mikro i małej, oraz wsparcie ze środków publicznych sektora MŚP. Stąd też, sięgając do krajowych raportów dotyczących udzielanej pomocy publicznej w ramach pomocy horyzontalnej, można stwierdzić, iż w niektórych krajach przyjęto inny model wsparcia zatrudnienia przez udzielanie pomocy publicznej na szkolenia, pozwalającej podnieść kwalifikacje osobom bezrobotnym

¹⁷ Szerzej na ten temat piszą m.in.: L. Hancher, T. Ottervanger, P.J. Slot, *EU State Aids*, Sweet & Maxwell, London 2012.

¹⁸ Commission Regulation of the European Community (EC) No 1998/2006 of 15th on the application of Articles 87 and 88 of the Treaty to *de minimis* aid in force since 1st January 2007, Official Journal of the European Union L 337/35.

oraz dopasować je do aktualnych potrzeb rynku pracy oraz przez wsparcie badań i innowacyjności.

Autorka niniejszego opracowania stoi na stanowisku, iż udzielana pomoc publiczna na zatrudnienie w latach 2007-2012 w krajach członkowskich Unii Europejskiej nie zmieniła w istotny sposób obrazu na unijnym rynku pracy. Jej znaczenie dla zatrzymania negatywnych trendów na tym rynku było niewielkie i trudno jest wskazać na bezpośrednią zależność zmian na poszczególnych rynkach pracy od jej rozmiarów. Tym samym zweryfikowano częściowo negatywnie postawioną we wstępie hipotezę badawczą.

Literatura

- Abel A.B., Bernanke B.S., Croushore D., *Macroeconomics (7th edition)*, Essex: Pearson Education, Harlow 2011.
- Choroszczak J., Mikulec M., *Pomoc publiczna a rozwój firmy. Szanse i zagrożenia*, Poltext, Warszawa 2009.
- Commission Regulation of the European Community (EC) No 1998/2006 of 15th on the application of Articles 87 and 88 of the Treaty to *de minimis* aid in force since 1st January 2007, Official Journal of the European Union L 337/35.
- Czarny B., Rapacki R., *Podstawy ekonomii*, PWE, Warszawa 2002.
- Hancher L., Ottervanger T., Slot P.J., *EU State Aids*, Sweet & Maxwell, London 2012.
- Koza A., *Grants for employment of people with disabilities as the form of state aid and de minimis aid, Finance and Accountancy for Sustainable Development – Sustainable Finance*, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu nr 302, Borys G., Solarz M. (red.), Wrocław 2013.
- Markquardt P., *Pomoc publiczna dla małych i średnich przedsiębiorstw*, wydanie 1, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2007.
- Modzelewska-Wąchal E., *Pomoc publiczna dla przedsiębiorców i jej nadzorowanie. Komentarz*, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2003.
- Owsiak S., *Finanse publiczne*, wydanie: trzecie, zmienione i uaktualnione, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2013.
- Pearson A.W., *Okun's law: theoretical foundations and revised estimates by Prachowny, Martin F. J.*, The Review of Economics and Statistics, vol. 75, no. 2, May, 1993.
- Pełka P., Stasiak M., *Pomoc publiczna dla przedsiębiorców w Unii Europejskiej*, Difin, Warszawa 2002.
- Podlasiak Z., *Ekonomiczna analiza państwa*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Studiów Międzynarodowych, Łódź 2009.
- Rozporządzenie Komisji (WE) NR 800/2008 z dnia 6 sierpnia 2008 r. uznające niektóre rodzaje pomocy za zgodne ze wspólnym rynkiem w zastosowaniu art. 87 i 88 TWE, Dz. Urz. (UE) L 214/3.
- Samuelson P.A., Nordhaus W.D., *Ekonomia*, Tom 2, Wydanie II, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2004.
- Sloman J., *Podstawy ekonomii*, PWE Warszawa 2001.
- Stiglitz J.E., *Ekonomia sektora publicznego*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2004.
- Traktat o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Dz.Urz. (UE) z dnia 30.03.2010 r. nr C 83/91.
- Whitehead G., *Ekonomia*, Zysk i S-ka, Poznań 2001.
- Wishlade F.G., *Regional State Aid and Competition Policy in the European Union*, Kluwer Law International, 2003.