

Dr Paweł Kaleta

Parlament Europejski

ORCID: 0000-0002-1851-388

e-mail: kaleta.pawel@gmail.com

Europejskie „ubezpieczenie od bezrobocia” — trwałe prowizorium?

European "unemployment insurance" — a permanent temporary solution?

Streszczenie

Wywołane począwszy od lutego/marca 2020 roku przez pandemię COVID-19 zaburzenie dotychczasowego rytmu funkcjonowania gospodarek i społeczeństw na całym świecie, w tym w państwach członkowskich Unii Europejskiej, przynosi w konsekwencji także zmiany w zakresie polityki społecznej. Obecnie w większości krajów są wprowadzane rozwiązania mające na celu przede wszystkim ograniczenie najbardziej palącego problemu, to jest wzrostu bezrobocia. Także Unia Europejska szybko zareagowała na nową sytuację, bowiem już 19 maja 2020 r. Rada UE przyjęła rozporządzenie nr 2020/672 w sprawie ustanowienia europejskiego instrumentu tymczasowego wsparcia w celu zmniejszenia zagrożeń związanych z bezrobociem w sytuacji nadzwyczajnej (SURE), jaka wystąpiła w związku z pandemią COVID-19. Celem artykułu jest omówienie rozporządzenia na tle ogólniejszego podejścia Unii Europejskiej do zagadnienia ubezpieczenia od bezrobocia. Zdaniem autora otwarte pozostaje pytanie, czy wdrożenie omawianego aktu prawnego w życie rzeczywiście przyniesie spodziewane efekty, a także czy zawarte w nim tymczasowe rozwiązanie nie okaże się bardziej trwałe.

Słowa kluczowe

polityka społeczna, Unia Europejska, ubezpieczenie od bezrobocia, SURE

JEL: K3

Wprowadzenie

W państwach Unii Europejskiej fakt, że zaburzenie dotychczasowego rytmu funkcjonowania gospodarek i społeczeństw wywołane w 2020 r. przez pandemię koronawirusa COVID-19 przyniesie szereg negatywnych skutków, w tym znaczący wzrost stopy bezrobocia (do jak się obecnie ocenia ok. 10% ludności w wieku produkcyjnym zarówno w skali Polski, jak i np. strefy euro — OECD 2020a), wydawał się bezdyskusyjny już od chwili jej wybuchu (reprezentatywny pogląd w tej kwestii zob. Smith,

Abstract

The destabilisation of the hitherto functioning of economies and societies worldwide, including of course in the Member States of the European Union, ongoing since the global COVID-19 outbreak in February/March 2020, is bringing knock-on changes in social policy as well. At present, in many countries solutions are being introduced towards the most urgent objective of limiting the rise in unemployment. The European Union has also reacted quickly to this new situation, as already on 19th May 2020 the EU Council adopted the regulation 2020/672 on the establishment of a European instrument for temporary support to mitigate unemployment risks in an emergency (SURE) following the COVID-19 outbreak. The objective of this text is therefore to concisely analyse this regulation, with the hitherto approach of the European Union to the issue of unemployment insurance described in general in the background. The questions whether the implementation of the regulation in question will actually bring the results intended, and whether this temporary solution will not become more permanent, remain open at this time.

Keywords

social policy, European Union, unemployment insurance, SURE

2020). W związku z tym dość szybko zarówno w poszczególnych państwach członkowskich, jak i w całej UE pojawiły się propozycje konkretnych rozwiązań mających na celu ochronę miejsc pracy i pracowników przed skutkami pandemii, tj. ochronę pracowników przed bezrobociem i łagodzenie jego skutków.

W literaturze podkreśla się, że „Większość krajów uznaje brak pracy za ważną przesłankę polityki zatrudnienia. Natomiast ryzyko braku pracy i świadczenia związane z bezrobociem są najczęściej przedmiotem regulacji ze strony systemu ubezpieczeń społecznych. Świadczenia

z tytułu bezrobocia, przewidziane w tych systemach, wchodzi niejako w program ograniczania bezrobocia, chociaż z różnymi skutkami. Organizacyjnie ubezpieczenie od bezrobocia jest w wielu państwach powiązane z administracją pracy jako jeden ze środków walki z bezrobociem i łagodzenia jego skutków. Ochrona pracowników przed bezrobociem oraz łagodzenie jego skutków są realizowane w tych krajach za pomocą różnych instrumentów” (Uścińska, 2011, s. 7). Takie instrumenty ochrony przed bezrobociem i łagodzenia jego skutków w szerszym zakresie można określić mianem ubezpieczenia od bezrobocia *sensu largo*, natomiast ubezpieczenie na wypadek bezrobocia/ubezpieczenie od bezrobocia *sensu stricto* jest specyficzną formą pomocy bezrobotnym, a zatem obowiązuje tylko w części państw członkowskich Unii Europejskiej. Jest to bowiem jedna z dwóch koncepcji budowy systemu zasiłków dla bezrobotnych, oparta na składkach pracodawców — albo pracodawców i pracowników — oraz repartycji (drugą stanowi rozwiązanie określane jako koncepcja zaopatrzeniowa/pomocowa). To konkretnie „w odniesieniu do bezrobocia oznacza przymusowe zbieranie składek od pracodawców albo od pracodawców i pracowników oraz wypłacanie świadczeń w systemie repartycyjnym (...) w zależności od uprzednich zarobków bezrobotnego” (Golinowska, 1999, s. 13). W doktrynie podkreśla się, iż w państwach członkowskich UE „w praktyce występują na ogół rozwiązania mieszane”, co dotyczy m.in. Niemiec, Francji i Belgii (Golinowska, 1999, s. 13; zob. też Uścińska, 2011, s. 13, 80; Palier i Serré, 2004, s. 101–102). W Polsce jak dotychczas ubezpieczenie od bezrobocia *sensu stricto* nie zostało wprowadzone, co można uznać za akt obrazujący brak jednoznaczności modelu pomocy bezrobotnym (por. np. Uścińska, 2011, s. 88).

Na poziomie Unii Europejskiej jako całości systematyka ubezpieczenia od bezrobocia jest jednak nieco odmienna niż opisana wyżej, obejmując trzy zasadnicze rozwiązania tej kwestii (zob. Kaleta, 2016, s. 5–6), które w skrócie da się określić jako: 1) kryzysowe (*output gap/cyclical shock insurance*), 2) wzajemne (*re-insurance/catastrophic insurance*), 3) wspólne (*pooled/basic insurance*).

Rozwiązanie kryzysowe to zapewnienie wsparcia dochodów ludności w państwie członkowskim dotkniętym ogólnym załamaniem gospodarczym ze środków pobranych wcześniej corocznie w wysokości odpowiadającej różnicy wartości luki popytowej (*output gap*) — czyli odnośzonej do wielkości popytu różnicy między rzeczywistym i potencjalnym poziomem produktu krajowego brutto (Baran, 2013, s. 31) — w skali danego państwa oraz całej strefy euro (Enderlein, Guttenberg i Spiess, 2013). Drugie rozwiązanie zakłada wzajemne gwarantowanie przez państwa członkowskie świadczeń z ich systemów ubezpieczenia od bezrobocia ewentualnie połączone z uiszczaniem przez nie rocznej składki w wysokości 0,1% ich PKB na wspólny fundusz (aż do chwili osiągnięcia przez ten fundusz wysokości 0,5% PKB całej strefy euro), a następnie wspieranie tych z nich, w których w związku z poważnym kryzysem gospodarczym doszło do znaczącego wzrostu liczby bezrobotnych (CEPS, 2014; Andor, 2016, s. 1; Dullien, 2016, s. 10). Trzecie rozwiązanie to

połączenie w jeden system ubezpieczenia od bezrobocia obowiązujący we wszystkich państwach członkowskich (niezależnie od jego dotychczasowej formy w danym państwie, zob. Uścińska, 2011, s. 129–143). Zakłada się, że byłby on zasilany ze składek pracowników i pracodawców uiszczanych za pośrednictwem administracji zabezpieczenia społecznego w poszczególnych państwach i uprawniałby do pewnego podstawowego zakresu świadczeń (np. zapewnianych przez okres co najwyżej roku w wysokości stanowiącej ułamek ostatniego wynagrodzenia, a powiązanej ze średnim poziomem dochodów w danym państwie) tych bezrobotnych, którzy uprzednio pozostawali w zatrudnieniu przez określoną liczbę miesięcy (Barbier, Natali i Sabbato, 2014, s. 59–61; Dullien, 2016, s. 7). Państwa członkowskie mogłyby zapewniać bezrobotnym dodatkowe świadczenia przez dłuższy okres według własnych rozwiązań, ale z zastrzeżeniem, by sztucznie nie tworzyć krótkotrwałych form zatrudnienia celem faktycznego objęcia przez wspólne rozwiązania długotrwale, strukturalnie bezrobotnych (Dullien, 2016, s. 13). Wspólny system mógłby, jak się ocenia, zapewniać transfery dla potrzebujących państw rzędu 0,5–1% ich PKB (Andor, 2016, s. 2; Dullien, 2016, s. 7).

Wspólne ubezpieczenie od bezrobocia/ubezpieczenie na wypadek bezrobocia obejmujące wszystkie państwa członkowskie Unii Europejskiej albo co najmniej strefę euro (jako część „społecznego wymiaru” Unii Gospodarczej i Walutowej, zob. np. Juncker, Tusk, Dijsselbloem, Draghi i Schulz, 2015, s. 8–11) było zatem rozpatrywane już od pewnego czasu, zaś w 2019 r. Komisja Europejska w nowym składzie obiecała przedłożenie stosownego projektu aktu prawnego w trakcie następnego roku (von der Leyen, 2019, s. 10). Miał on zawierać wprowadzenie „europejskiego”, wzajemnego (*re-insurance/catastrophic*) ubezpieczenia od bezrobocia. Problemem tego podejścia w opisywanych wyżej ramach pozostaje jednak widoczna także w obecnej sytuacji oczywista nieostrość (względnie arbitralność jakiegokolwiek przyjętej definicji) pojęć „poważny kryzys gospodarczy” i „znaczący wzrost bezrobocia”, z wszystkimi możliwymi praktycznymi tego konsekwencjami (Andor, 2016, s. 1; Dullien, 2016, s. 13). Należy także zwrócić uwagę na potencjalną nieadekwatność omawianego rozwiązania w przypadku kryzysu dotyczącego wszystkie albo prawie wszystkie państwa składające sobie wzajemnie gwarancje, o których mowa wyżej (Dullien, 2016, s. 8–11), a takim właśnie kryzysem byłaby przecież pandemia COVID-19.

Ta konkretna sytuacja doprowadziła jednak nie tyle do znaczącego przyspieszenia omawianego procesu, ile do (co najmniej czasowej) zmiany podejścia. Komunikat Komisji nr KOM (2020) 139 z 2 kwietnia 2020 r. przyniósł projekt rozporządzenia Rady UE w sprawie ustanowienia europejskiego instrumentu tymczasowego wsparcia w celu zmniejszenia ryzyka bezrobocia w związku z sytuacją nadzwyczajną (skrót od ang. *Support to mitigate Unemployment Risks in an Emergency* — SURE) spowodowaną pandemią COVID-19, jako jednego z rozwiązań mających zapewnić solidarną odpowiedź UE na wywołany przezeń kryzys. Po bardzo szybkim, jak na panującą sytuację

cję oraz procedury obowiązujące w instytucjach Unii, rozpatrzeniu, w tym zasięgnięciu opinii Parlamentu Europejskiego, Rada przyjęła je w dniu 19 maja 2020 r. (Businessinsider.com.pl 2020) pod nieznacznie zmienioną nazwą, jako rozporządzenie nr 2020/672 w sprawie ustanowienia europejskiego instrumentu tymczasowego wsparcia w celu zmniejszenia zagrożeń związanych z bezrobociem w sytuacji nadzwyczajnej (SURE), jaka wystąpiła w związku z pandemią COVID-19 (Dz. Urz. UE, seria L, nr 159 z 20.05.2020, s. 1).

„Tymczasowe” rozwiązania

Uzasadnienie. Powołany akt prawny „ma na celu ochronę miejsc pracy i pracowników przed skutkami pandemii koronawirusa” w wymiarze społeczno-ekonomicznym, zapewniając pomoc finansową „w postaci pożyczek (a zatem nie bezzwrotnych dotacji czy subsydiów, co oczywiście wpływałoby na wielkość długu publicznego — przyp. autora) udzielanych przez UE państwom członkowskim na korzystnych warunkach” (oznaczałoby to niskie dla tych ostatnich koszty finansowania zewnętrznego), które to pożyczki mogą osiągnąć łączną kwotę 100 mld EUR dla wszystkich państw członkowskich, a pomogą im „uporać się z nagłym wzrostem wydatków publicznych na utrzymanie zatrudnienia” (powyższy wywód za: Komisja Europejska 2020a — por. też pkt 6 preambuły do rozporządzenia). Przewodnicząca Komisji Europejskiej prezentując projekt rozporządzenia wskazała w tym kontekście konkretnie na Włochy i Hiszpanię, ale jego zakres terytorialny obejmuje oczywiście wszystkie państwa członkowskie Unii, w tym Polskę (von der Burchard i Tamma, 2020). „Wiarygodne, nieodwołalne i wymagalne” (s. 2 komunikatu Komisji), ale dobrowolne gwarancje ze strony państw członkowskich, w wysokości co najmniej 25% łącznej kwoty (sumy) pożyczek, których może udzielić UE, stosownie do wkładu danego państwa w ogólny Dochód Narodowy Brutto (DNB) Unii, mają wesprzeć zaciąganie pożyczek przez UE w sposób ostrożny i zdywersyfikowany (por. pkt 9–10 preambuły do rozporządzenia). SURE ma stanowić „drugą linię obrony”, dodając środki (z przeznaczeniem na pokrycie części wynagrodzenia pracowników i zapewnienie przychodów przedsiębiorcom) do wdrażanych przez państwa członkowskie mechanizmów skróconego wymiaru czasu pracy i innych podobnych rozwiązań (s. 2 komunikatu Komisji; pkt 7 preambuły do rozporządzenia), przewidujących — za pośrednictwem pracodawcy — zapłatę za faktycznie nieprzepracowaną część pełnego wymiaru czasu pracy albo (jak w Polsce) uzupełnianie wynagrodzenia pracownika obniżonego wskutek skrócenia czasu pracy (*job retention schemes* — OECD, 2020b, s. 2, 6), jako najbardziej skutecznych spośród doraźnych środków mogących przynieść efekty krótkookresowe. Przykłady takich rozwiązań stanowią zróżnicowane instytucje prawne, jak na przykład niemiecka *Kurzarbeit*, francuska *Activité partielle*, włoska *Cassa Integrazione Guadagni* czy hiszpański *Expediente de Regulación Temporal de Empleo*, zapewniające obecnie wypłacanie pracownikom (za pośrednictwem pracodawców) od 60% (Niemcy) do 84%, a nawet 90–100% (Holandia) ich ostatniego

miesięcznego wynagrodzenia przez okres od dziewięciu tygodni (Włochy) do jednego roku (Niemcy, Francja), wskutek czego pozostają oni formalnie zatrudnieni, choć faktycznie nie świadczą pracy lub świadczą ją w niepełnym wymiarze, co według ogólnych szacunków wiosną 2020 r. mogło w praktyce obejmować ok. 1/3 zatrudnionych w wymienionych państwach (za: OECD, 2020b, s. 3–4, 6–8; FitchRatings, 2020; Alderman, 2020). Omawiane rozwiązania przyczyniły się zapewne do tego, że w prognozach wskazywanych na wstępie niniejszego artykułu przewiduje się duży, ale (jeszcze?) nie dramatyczny wzrost bezrobocia w UE — choć zauważa się zarazem, że rozwiązania te (niemieckie ma obowiązywać do końca 2021 r.) powinny raczej chronić konkretnych pracowników zagrożonych zwolnieniem z pracy niż same miejsca pracy jako takie (OECD, 2020b, s. 20–21).

Podstawy prawne. Środki Unii Europejskiej na przewidziane w rozporządzeniu czasowe pożyczki mają pochodzić z międzynarodowych rynków finansowych i być pozyskiwane w oparciu o mocny rating kredytowy Unii. W uzasadnieniu do projektu rozporządzenia wyraźnie stwierdzono, że ten tymczasowy instrument „**należy postrzegać jako awaryjne uruchomienie europejskiego programu reasekuracji świadczeń dla osób bezrobotnych (...) bez uszczerbku dla ewentualnego późniejszego ustanowienia stałego instrumentu na mocy innej podstawy prawnej określonej w TFUE**” (podkr. autora) oraz że ma on zastosowanie w czasie i w odniesieniu do skutków pandemii COVID-19 (s. 4 komunikatu; rozporządzenie zobowiązuje także Komisję Europejską do dokonywania co pół roku od chwili jego wejścia w życie przeglądu sytuacji w celu ustalenia, czy szczególne okoliczności pandemii nadal występują), a zatem można stwierdzić, że prace nad „stałym” ubezpieczeniem nie zostały zarzucone.

Będzie się ono jednak rzeczywiście opierać na innej podstawie prawnej niż SURE, który to instrument jest wywodzony z treści art. 122 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE), którą warto przytoczyć tutaj w całości: „1. Bez uszczerbku dla innych procedur przewidzianych w Traktatach, Rada, na wniosek Komisji, może postanowić, w duchu solidarności między Państwami Członkowskimi, o środkach stosownych do sytuacji gospodarczej, w szczególności w przypadku wystąpienia poważnych trudności w zaopatrzeniu w niektóre produkty, zwłaszcza w obszarze energii. 2. W przypadku gdy Państwo Członkowskie ma trudności lub jest istotnie zagrożone poważnymi trudnościami z racji klęsk żywiołowych lub nadzwyczajnych okoliczności pozostających poza jego kontrolą, Rada, na wniosek Komisji, może przyznać danemu Państwu Członkowskiemu, pod pewnymi warunkami, pomoc finansową Unii. Przewodniczący Rady informuje Parlament Europejski o podjętej decyzji”. Ten ostatni przepis zastosowano w praktyce już wcześniej, podczas kryzysu finansowego, który wybuchł w 2008 r. (s. 4 komunikatu Komisji). Jego użycie w omawianym tu projekcie rozporządzenia (por. jego art. 1) podkreśla tymczasowy i ograniczony do określonej sytuacji charakter tworzonego instrumentu, mającego, jak wspomniano, charakter uzupełniający wobec działań państw członkowskich (art. 2 rozporządzenia).

Mechanizm. Warunki udzielenia pożyczek — wspomniani już nagły (począwszy od 1 lutego 2020 r.) i znaczny wzrost wydatków publicznych na utrzymanie zatrudnienia wskutek zastosowania mechanizmów skróconego wymiaru czasu pracy oraz innych podobnych rozwiązań — opisuje kolejny przepis rozporządzenia (art. 3). Mechanizm pożyczkowy (rynk finansowy–Komisja Europejska–państwa członkowskie) i jego procedury (pożyczkę przyznaje swoją decyzją Rada na podstawie wniosku Komisji, przedstawionego po zweryfikowaniu sytuacji faktycznej zgłaszanej przez dane państwo członkowskie, zaś sama pożyczka zaciągana jest w imieniu UE przez Komisję) są opisane w art. 4 oraz art. 6–10 rozporządzenia. Górny limit wysokości pożyczek (100 mld EUR dla wszystkich łącznie krajów członkowskich) został określony w art. 5. Przy tym trzech największych pożyczkobiorców spośród państw członkowskich nie mogą mieć w żadnym momencie udzielonych więcej niż 60% środków z tej łącznej kwoty (art. 9 ust. 1 rozporządzenia), zaś Komisja może odroczyć spłatę pożyczki przez państwo członkowskie, które nie wywiązuje się z tego obowiązku, jednak całość wymagalnych z tego tytułu kwot nie może w danym roku stanowić więcej niż 10% z tej łącznej kwoty (art. 9 ust. 2–3 rozporządzenia).

Kluczowe znaczenie z punktu widzenia krajów członkowskich ma opis solidarnych gwarancji, których są one zobowiązane udzielić (art. 11 rozporządzenia). Przy czym Rada wystrzegła w tekście proporcjonalny charakter wkładów państw członkowskich w stosunku do ich udziałów w DNB UE, zobowiązując zarazem Komisję do poszukiwania w budżecie Unii dodatkowych środków, aby nieco złagodzić sygnalizowany wcześniej „nieodwołalny i bezwarunkowy” charakter tych gwarancji (ust. 3–4). Ciekawe światło na zagadnienie dobrowolności omawianych gwarancji rzuca inny przepis rozporządzenia (art. 12), stwierdzający, że SURE będzie istnieć i działać dopiero od momentu udzielenia takich gwarancji przez **wszystkie** państwa członkowskie.

Inne elementy. Dalsze przepisy rozporządzenia określają zagadnienia kontroli (art. 13), a także dokonywania przez Komisję Europejską wzmiankowanego już regularnego przeglądu sytuacji pod względem dalszego istnienia wyjątkowych okoliczności uzasadniających stosowanie rozporządzenia (art. 14). W odniesieniu do tej ostatniej kwestii warto odnotować, że projekt rozporządzenia nie określał żadnego terminu końcowego jego obowiązywania, ale wprowadziła go Rada (31 grudnia 2022 r.), jednocześnie umożliwiając sobie, na wniosek Komisji, przedłużanie okresu obowiązywania rozporządzenia w przypadku dalszego utrzymywania się zakłóceń gospodarczych spowodowanych przez pandemię COVID-19, w każdym takim przypadku o sześć miesięcy (art. 12 ust. 3–4 rozporządzenia). Kolejny przepis (art. 15) wyraźnie, *expressis verbis* wyklucza Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej z terytorialnego zakresu zastosowania rozporządzenia (na pierwszy rzut oka wydawałoby się to zbędne, skoro Zjednoczone Królestwo wystąpiło już z Unii Europejskiej, ale sformułowanie takie jest znaczące z punktu widzenia wzajemnych zobowiązań finansowych tego państwa i Unii). Rozwiązanie tej ostatniej kwestii (rozporządzenie ma obowiązywać we wszystkich obec-

nych państwach członkowskich UE) byłoby jednak zarazem pomyślnie z punktu widzenia Polski, o tyle że wydaje się ono oddalać perspektywę stworzenia ewentualnego „europejskiego ubezpieczenia od bezrobocia” wyłącznie w ramach strefy euro (odnotowywano pojawianie się takiej perspektywy we wcześniejszych analizach, zob. np. Kaleta, 2016, s. 5), które umacniałoby zróżnicowane „dwie (czy nawet więcej) prędkości” integracji europejskiej.

Rozporządzenie weszło w życie z dniem ogłoszenia, tj. 20 maja 2020 r. (art. 16), co wyraźnie podkreśla nadzwyczajny charakter sytuacji, która doprowadziła do przedłożenia jego projektu.

Podsumowanie

Najogólniej rzecz biorąc, należy zauważyć, że gospodarcze skutki pandemii COVID-19 mogą przynieść zbliżenie polityk społecznych państw członkowskich Unii Europejskiej, w tym zacieśnienie ich współpracy w dziedzinie zabezpieczenia społecznego, wobec możliwego przeradzenia się tych skutków w kryzys gospodarczy, a następnie społeczny (socjalny). Jak wspomniano na wstępie, propozycje stworzenia „europejskiego” ubezpieczenia od bezrobocia przedkładano dotąd jako socjalne „uzupełnienie” Unii Gospodarczej i Walutowej w zakresie przeciwdziałania negatywnym skutkom społecznym cykli koniunkturalnych gospodarki oraz kryzysów „asymetrycznych” (tj. dotyczących różnych państw członkowskich tej samej unii walutowej w zróżnicowany sposób, zob. Juncker, Tusk, Dijsselbloem, Draghi i Schulz, 2015, s. 4–5; Andor, 2016, s. 1; Dullien, 2016, s. 10). Odrębny problem stanowi jednak odpowiedź na pytanie, czy wdrożenie omawianych propozycji rzeczywiście przyniosłoby efekty, na które liczyli ich autorzy — symulacja ich potencjalnych skutków w takim zakresie, w jakim byłyby one mierzalne na podstawie ekstrapolacji i danych porównawczych, czyli w odniesieniu do stabilności makroekonomicznej, pozostawała niejednoznaczna (Dullien, 2016, s. 16–18).

Komisja Europejska, na podstawie pierwszych wniosków złożonych przez państwa członkowskie, zaproponowała w sierpniu 2020 r. Radzie udzielenie pożyczek w wysokości 87,3 mld EUR szesnastu spośród nich (w tym 27,4 mld Włochom i 21,3 mld Hiszpanii, ale również 11,2 mld Polsce i 7,8 mld Belgii — resztę zaś Portugalii, Rumunii, Grecji, Czechom, Słowenii, Chorwacji, Słowacji, Litwie, Bułgarii, Cypru, Malcie i Łotwie), jednak ostateczne rozstrzygnięcia jeszcze nie zapadły, zaś wniosek Węgier jest nadal rozpatrywany, choć raczej oczekuje się jego uwzględnienia (Komisja Europejska 2020b, 2020c). Gdy zatem zawarte w omawianym rozporządzeniu rozwiązania zaczęły już być stosowane w praktyce, umożliwi to stworzenie faktycznego systemu wzajemnych gwarancji między państwami członkowskimi Unii Europejskiej w odniesieniu do niektórych rozwiązań mających na celu ograniczanie bezrobocia. Byłoby to więc w pewnym sensie ograniczone wzajemne zabezpieczenie przed bezrobociem lub też ubezpieczenie od bezrobocia *sensu largo*. Czy jednak wobec wskazywanych wyżej ograniczeń takiego rozwiązania zostanie ostatecznie wprowadzone „właściwe” (*sensu stricto*) ubezpieczenie od bezrobocia? Prace nad nim wydają się trwać, jednak bra-

kuje informacji o ich dalszych perspektywach, poza nieoficjalnymi enuncjacjami Komisji Europejskiej, że projekt na pewno nie zostanie przedłożony wcześniej niż w 2021 r. Czy zatem obecny „tymczasowy” instrument (lub rozwiązanie mu pokrewne) nie okaże się, jak wiele innych prowizorycznych rozstrzygnięć (OECD, 2020b, s. 2–3 i 18, wskazuje, że ograniczenia czasowe *job retention schemes* nie

powinny mieć „bezwzględny” charakteru), zaskakująco trwałym? Czy też wręcz przeciwnie — czy nie staną mu na przeszkodzie sytuacja gospodarcza oraz niechęć państw członkowskich UE wobec perspektywy dalszego zadłużania się, które ograniczą praktyczne znaczenie tego i podobnych instrumentów w dłuższym okresie (Alderman, 2020)?

Bibliografia/References

- Alderman, E. (2020, 27 sierpnia). Painful cuts are ahead for workers in Europe. *The New York Times*. Pozyskano z <https://www.nytimes.com/2020/08/27/business/europe>
- Andor, L. (2016). *EMU unemployment insurance. Making progress and addressing concerns. Referat na konferencji „Towards a European Unemployment Insurance Scheme”* w Parlamencie Europejskim.
- Baran, B. (2013). Reguła średniookresowego celu budżetowego w Unii Europejskiej. *Gospodarka Narodowa* (84).
- Barbier, C., Natali, D. i Sabato, S. (2014). *A Model for Implementing Sustainable and Qualitative Growth in the EU*. Brussels: Wilfried Martens Centre for European Studies.
- Businessinsider. com. pl. (2020, 19 maja). *Sto miliardów euro od UE trafi na wsparcie zatrudnienia*. Pozyskano z <https://businessinsider.com.pl>
- Centre for European Policy Studies. (2014). *Cost of Non-Europe of the Absence of an Unemployment Insurance Scheme for the Euro Area — Simulation Exercise*. Brussels: Centre for European Policy Studies.
- Dullien, S. (2016). *How to stabilize business cycles in the euro area: Current proposals for fiscal transfer schemes in comparison*. Referat na konferencji „Towards a European Unemployment Insurance Scheme” w Parlamencie Europejskim.
- Enderlein, H., Guttenberg, L. i Spiess, J. (2013). Making One Size Fit All. Designing a Cyclical Adjustment Insurance Fund for the Euro Zone. *Policy Paper* No. 61. Paris: Notre Europe — Jacques Delors Institute.
- FitchRatings. (2020, 18 maja). *Furlough Schemes Limit Coronavirus Unemployment Shock*. Pozyskano z <https://www.fitchratings.com/research/sovereigns/furlough-schemes-limit-coronavirus-unemployment-shock-in-europe-18-05-2020>
- Golinowska, S. (1999). *Ochrona socjalna bezrobotnych w Polsce oraz w innych krajach*. Warszawa: Centrum Analiz Społeczno-Ekonomicznych.
- Juncker, J. -C., Tusk, D., Dijsselbloem, J., Draghi, M. i Schulz M. (2015). *Dokończenie budowy europejskiej Unii Gospodarczej i Walutowej*. Bruksela: Komisja Europejska.
- Kaleta, P. (2016). „Europejskie” ubezpieczenie od bezrobocia? *Polityka Społeczna*, (10).
- Komisja Europejska. (2020a, 2 kwietnia). *A European instrument for temporary Support to mitigate Unemployment Risks in an Emergency (SURE)*. Pozyskano z https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-financial-assistance/loan-programmes/sure_pl
- Komisja Europejska. (2020b, 24 sierpnia). *Coronavirus: Commission proposes to provide 81.4 billion EUR in financial support for 15 Member States under SURE*. Pozyskano z https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_20_1496
- Komisja Europejska. (2020c, 25 sierpnia). *Commission proposes to provide 5.9 billion in financial support for Portugal under SURE*. Pozyskano z https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/mex_20_1520
- OECD. (2020a, lipiec). *Unemployment Rate Forecast*. Pozyskano z <https://data.oecd.org/unemp/unemployment-rate-forecast.htm>
- OECD. (2020b, 3 sierpnia). *Job retention schemes during the COVID-19 lockdown and beyond*. Pozyskano z https://read.oecd-ilibrary.org/view/?ref=135_135415-6bardplc5q&title=Job-retention-schemes-during-the-COVID-19-lockdown-and-beyond
- Palier, B. i Serré, M. (2004). France: moving reluctantly in the OECD's direction. W: K. Armingeon i M. Beyeler (red.), *The OECD and European welfare states* (s. 101–111). Cheltenham-Northampton: Edward Elgar.
- Smith, E. (2020, 28 lutego). Global stocks head for worst week since the financial crisis amid fears of a possible pandemic. *CNBC*. Pozyskano z <https://www.cnn.com>
- Uścińska, G. (2011). *Ubezpieczenia społeczne i pomoc w razie bezrobocia w ustawodawstwach państw UE. Analiza porównawcza*. Warszawa: Instytut Pracy i Spraw Socjalnych.
- von der Burchard, H. i Tamma, P. (2020, 3 kwietnia). EU cool on corona bonds as economic plan takes shape. *Politico*. Pozyskano z <https://www.politico.eu>
- von der Leyen, U. (2019). *A Union that strives for more. My agenda for Europe*. Pozyskano z https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/political-guidelines-next-commission_en.pdf

Dr Paweł Kaleta, doradca w Parlamencie Europejskim. Absolwent prawa (2004) i nauk politycznych (2006) na Uniwersytecie Warszawskim. W 2013 r. obronił z wyróżnieniem doktorat z zakresu nauk politycznych na Uniwersytecie Warszawskim. Uczestnik „Master of European Politics and Policies Programme” na Katolickim Uniwersytecie w Leuven w Belgii (2004). Ukończył Centrum Prawa Angielskiego i Europejskiego prowadzone przez Uniwersytet w Cambridge (2003). Członek Polskiego Towarzystwa Studiów Europejskich. Zainteresowania naukowe: prawo Unii Europejskiej, systemy zabezpieczenia społecznego.

Dr Paweł Kaleta, Phd, Policy Adviser in the European Parliament. Ph.D. in Political Science (summa cum laude) from the University of Warsaw, 2013. M.A. in Political Science (summa cum laude) from the University of Warsaw, 2006. M.A. in Law (summa cum laude) from the University of Warsaw, 2004. Participant, Master of European Politics and Policies Programme, Catholic University of Leuven, 2004. Graduate in English and European Law, University of Cambridge Foreign Education, 2003. Member, Polish Society of European Studies. Research Interests: European Union Law, Social Security Systems.