
EKSPERTYZA

11

Gap.



open
eyes
economy
summit

Wpływ COVID 19
na gospodarkę i rynek
pracy w Polsce – wyciąg
z raportu badawczego

Wpływ COVID 19 na gospodarkę i rynek pracy w Polsce – wyciąg z raportu badawczego

W niniejszym opracowaniu omawiamy najważniejsze wątki analizy przeprowadzonej przez autorów w kwietniu 2020 roku, szersze opracowanie w ramach prac badawczych Wydziału nauk Politycznych i Studiów Międzynarodowych UW przygotowywane jest do publikacji. Zagrożenie epidemią stało się dziś absolutnie najważniejszym wyzwaniem o charakterze gospodarczym, społecznym i politycznym. Radzenie sobie z globalnie rozwijającą się epidemią, a w jej następstwie z kryzysem gospodarczym, a zwłaszcza zagrożeniem poważnego pogorszenia się sytuacji na rynku pracy wymaga, podobnie jak w 2008 roku, a może jeszcze w większym stopniu zmiany paradygmatów myślenia o przyszłości w perspektywie najbliższych lat. Do dziś najważniejszą cechą współczesnej globalizacji była rewolucja w sferze technologii informacyjnych, która sprawiła, że technologie teleinformatyczne, Internet, a także automatyzacja i robotyzacja dotarły do najdalszych zakątków świata, choć tempo zmian i korzystania z dobrodziejstw technologii nie jest równomiernie rozłożone¹. Gospodarka światowa oparta na swobodnym przepływie towarów i kapitału, któremu towarzyszą szybkie zmiany technologiczne, nie gwarantuje jednak stabilnego rozwoju wolnego od zagrożeń i turbulencji². Jedną z podstawowych cech strukturalnych współczesnej gospodarki rynkowej jest krótkoterminowa zmienność czasowa, która ma charakter cykliczny przejawiający się w pojawiających się naprzemiennie fazach wzrostu i spadku wielkości wytworzonych dóbr i usług na danym obszarze geograficznym. Konsekwencją tego zjawiska są również zmiany poziomu zatrudnienia na rynku pracy, tak jak miało to miejsce po 2008 roku, gdy doszło do globalnego kryzysu finansowego³.

Pojawienie się w Chinach koronawirusa SARS-CoV-2 i wywoływanej przez nią choroby COVID-19 (pełna nazwa ang. Coronavirus Disease 2019) spowodowało konieczność zredefiniowania perspektywy poznawczej i priorytetów politycznych na całym świecie. Pandemia COVID-19 jest pierwszym globalnym wydarzeniem w XXI wieku, które spowodowało, iż większość państw na świecie została zmuszona do wyraźnego podporządkowania bieżącego funkcjonowania gospodarki konieczności zachowania bezpieczeństwa zdrowotnego społeczeństwa. Zjawisko to zostało określone jako „zamrożenie gospodarki” (ang. to freeze the economy)⁴.

¹ F. Carbonero, E. Ernst, E. Weber, Research Department Working Paper No. 36. Robots worldwide: The impact of automation on employment and trade, October 2018, https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---inst/documents/publication/wcms_648063.pdf [21.04.2020].

² International Monetary Fund. 2019. World Economic Outlook: Global Manufacturing Downturn, Rising Trade Barriers. Washington, DC, October.

³Zob. A. Arpaia, A. Kiss, A. Turrini, Is unemployment structural or cyclical? Main features of job matching in the EU after the crisis, 2014, https://ec.europa.eu/economy_finance/publications/economic_paper/2014/pdf/ecp527_en.pdf [05.04.2020]

⁴ Lionel Laurent, Politics & Policy?: Europe Freezes Its Economy in Order to Fight the Coronavirus, 16.03.2020, <https://www.bloomberg.com/opinion/articles/2020-03-16/europe-strangles-its-economy-in-order-to-fight-the-coronavirus> [05.04.2020].

Ze względu na rozwojowy charakter pandemii COVID-19 cele poznawcze tego artykułu będą skupione na dokonaniu analizy o charakterze opisowo-eksploracyjnym z elementami prognostycznymi (perspektywa krótkoterminowa do końca 2020 roku), które dotyczą polskiego rynku pracy, z uwzględnieniem zależności strukturalnych polskiej gospodarki w ramach Unii Europejskiej. Ekspozycja elementów eksplanacyjnych jest utrudniona ze względu na charakterystykę czasowo-geograficzno-społeczną obecnego kryzysu zdrowotnego, który może być porównywany jedynie z kryzysem zdrowotnym spowodowanym przez pojawienie się grypy hiszpanki (*ang. Spanish influenza*) która prawdopodobnie była bezpośrednią przyczyną zgonów 50 milionów ludzi na świecie w latach 1918-1920⁵. Cele tej analizy są następujące:

- (1) opis charakterystyki czasowej wstępnej fazy pandemii COVID-19 przy uwzględnieniu czynników instytucjonalno-prawnych (publiczna strategia antykryzysowa);
- (2) wskazanie podobieństw i różnic pomiędzy kryzysem finansowym 2008 r. i kryzysem pandemii COVID-19 w kontekście sytuacji na rynku pracy;
- (3) opisanie stosunku podmiotów gospodarczych w Polsce do ekonomicznych konsekwencji COVID-19 (badanie opinii publicznej);
- (4) przedstawienie scenariuszy rozwojowych sytuacji na europejskim i polskim rynku pracy do końca 2020 roku w związku pandemią COVID-19.

(1) Opis charakterystyki czasowej wstępnej fazy pandemii COVID-19

Zgodnie z danymi Światowej Organizacji Zdrowia pojawienie się koronawirusa SARS-CoV-2 w wymiarze globalnym można łączyć ze zidentyfikowaniem tego wirusa w 11-milionowym chińskim mieście Wuhan (stolica prowincji Hubei) w grudniu 2019 roku. Sekwencja wydarzeń na początku wstępnej fazy rozprzestrzeniania się SARS-CoV-2 na świecie w okresie od 30 grudnia 2019 roku do 24 stycznia 2020 roku była następująca: (1) 30 grudnia 2019 r. - powiadomienie China National Health Commission o wystąpieniu kilku (*ang. cluster*) przypadków zapalenia płuc o nieznannej etiologii w mieście Wuhan, (2) 1 stycznia 2020 r. - zamknięcie lokalnego rynku oferującego owoce morza (*ang. HuananSeafoodWholesale market*) w Wuhan, (3) 7 stycznia 2020 r. - wyizolowanie nowego koronawirusa, (4) 12 stycznia 2020 r. - upublicznienie sekwencji nowego koronawirusa, (5) od 13 do 19 stycznia 2020 r. - pierwsze przypadki koronawirusa zidentyfikowane poza Chinami (Tajlandia, Japonia, Korea Południowa), (6) 20 stycznia 2020 r. - pierwsze zgłoszenie przypadków zakażenia pracowników służby ochrony zdrowia zajmujących się pacjentami będącymi nosicielami koronawirusa SARS-CoV-2, (7) 24 stycznia 2020 r. - odnotowano 835 przypadków zakażenia w Chinach⁶. W dniu 11 marca 2020 r. Światowa Organizacja Zdrowia ogłosiła pandemię COVID-19. Pierwszy oficjalny przypadek zakażenia koronawirusem SARS-CoV-2 w Polsce został publicznie ogłoszony w dniu 4 marca 2020 roku, natomiast symulacja polskich epidemiologów wskazuje, że prawdopodobnie epidemia

⁵ Niall P. A. S. Johnson, Juergen Mueller, Updating the Accounts: Global Mortality of the 1918-1920 "Spanish" Influenza Pandemic, *Bulletin of the History of Medicine*, Volume 76, Number 1, Spring 2002, p. 115, <https://muse.jhu.edu/article/4826/pdf> [02.04.2020].

⁶ World Health Organization, Strategic preparedness and response plan for the new coronavirus, 3 February 2020, Geneva, p. 1, <https://www.who.int/publications-detail/strategic-preparedness-and-response-plan-for-the-new-coronavirus> [04.04.2020].

COVID-19 rozpoczęła się w drugiej połowie stycznia 2020 roku⁷. Jeśli faktyczny przebieg epidemii COVID-19 w Polsce jest zgodny z tą symulacją, to oznaczałoby, że zostały zainicjowane począwszy od uchwalenia *ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19⁸, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych* miały charakter retroaktywne, a więc w ograniczonym stopniu pełniły rolę środka zmniejszającego skalę zagrożenia epidemicznego⁹. Podobna do polskiej charakterystyka czasowa działań prewencyjnych w zakresie zmniejszenia ryzyka zakażenia się wystąpiła także w przypadku innych państw członkowskich Unii Europejskiej – podejmowano działania prewencyjne, gdy sygnały medialne dotyczące rozwoju epidemii były już dostępne opinii publicznej¹⁰.

W literaturze przedmiotu podkreśla się, że kwestia skutecznego zarządzania publicznego podczas pandemii w Europie (*ang. national pandemic governance*) stała pod znakiem zapytania¹¹. Istnieją dwa podstawowe sposoby zmniejszania skali infekcji w danej populacji: (1) **strategia łagodzenia** (*ang. mitigation*) – polegająca na opóźnieniu procesu rozprzestrzeniania się wirusa w populacji w celu zmniejszenia skali obciążenia służby zdrowia i ochrony osób najbardziej podatnych na infekcję; (2) **strategia stłumienia** (*ang. suppression*) – jej głównym celem jest zatrzymanie i odwrócenie trendu wzrostowego w zakresie liczby zachorowań do stałego niskiego poziomu¹². W przypadku każdej z tych strategii dochodzi do zgonów osób zakażonych, ale tylko strategia stłumienia zwiększa prawdopodobieństwo istotnego zmniejszenia liczby przypadków zachorowań, które zakończą się śmiercią zakażonych. Obie strategię pełnią w istocie rolę pomocniczą do czasu opracowania skutecznej szczepionki przeciwko danej chorobie zakaźnej lub opracowania takiej kombinacji istniejących leków, które umożliwią zakażonym powrót do zdrowia.

(2) Podobieństwa i różnice pomiędzy kryzysem finansowym 2008 r. i kryzysem pandemii COVID-19

Pojawienie się kryzysów w gospodarce rynkowej wynika z zaistnienia w otoczeniu wewnętrznym lub otoczeniu zewnętrznym systemu gospodarczego szoku podażowego. W ujęciu modelowym, które opiera się na założeniach cybernetycznej teorii systemów zastosowanych do analizy systemów ekonomicznych, powrót gospodarki do pierwotnego stanu równowagi jest możliwy w sytuacji, gdy szok powoduje aktywację negatywnego

⁷R. J. Mostowy, Pomiar i prognoza pandemii COVID-19 w Polsce w czasie rzeczywistym, Data publikacji: 30/03/2020, <https://rmostowy.github.io/covid-19/prognoza-polska/> [05.04.2020].

⁸Zob. Dz.U. 2020 poz. 374.ustawa weszła w życie w dniu 8 marca 2020 r.

⁹Polska służba zdrowia ma od 2018 r. zestaw rekomendacji na wypadek wystąpienia pandemii grypy. Zob. L. B. Brydak, A. Masny, Wytyczne do przygotowania placówek medycznych na wypadek wystąpienia pandemii grypy, WARSZAWA 2018, <https://gis.gov.pl/wp-content/uploads/2018/07/Wytyczne-do-planu-pandemicznego-grypy-NIZP-PZH.pdf> [21.04.2020].

¹⁰D. M. Herszenhorn, S. Wheaton, How Europe failed the coronavirus test: Contagion's spread is a story of complacency, overconfidence and lack of preparation, 4/7/20, 8:45 PM CET. Updated 4/10/20, 4:46 PM CET, <https://www.politico.eu/article/coronavirus-europe-failed-the-test/> [13.04.2020]

¹¹E. M. Speakman, S. Burris, R. Coker, Pandemic legislation in the European Union: Fit for purpose? The need for a systematic comparison of national laws, *Health Policy* 121 (2017), pp. 1021–1024.

¹²Imperial College COVID-19 Response Team, Impact of non-pharmaceutical interventions (NPIs) to reduce COVID-19 mortality and healthcare demand, 16 March 2020, p. 1, <https://www.imperial.ac.uk/media/imperial-college/medicine/sph/ide/gida-fellowships/Imperial-College-COVID19-NPI-modelling-16-03-2020.pdf> [17.03.2020].

sprężenia zwrotnego, natomiast szok wywołujący dodatnie sprzężenie zwrotne powoduje oddalenie się od stanu równowagi pierwotnej (sprężenie zwrotne niegasnące lub sprzężenie zwrotne gasnące, które indukuje wzrost logistyczny parametrów systemu mającym nowy stan równowagi). W przypadku otoczenia wewnętrznego systemu gospodarczego, takim negatywnym impulsem popytowym może być pojawienie się braku równowagi w zakresie relacji pomiędzy bieżącymi potrzebami pożyczkowymi konsumentów i podmiotów gospodarczych a możliwości zaspokojenia tych potrzeb ze strony rynku finansowego¹³.

Taka sytuacja miała miejsce w 2008 r. w Stanach Zjednoczonych, gdzie doszło do zmian strukturalnych w sektorze finansowym spowodowanych przez nadmierną akcję kredytową po 1999 roku. Doszło do szoku podażowego nazywanego „Great Recession” – jednym z jego negatywnych efektów była likwidacja 7,5 mln miejsc pracy w amerykańskiej gospodarce w latach 2007 - 2009¹⁴. Graficzna prezentacja charakterystyki czasowej takiego kryzysu przybiera kształt litery U – wejście w recesję jest stopniowe, gospodarka traci możliwości szybkiej adaptacji do zmian popytowych, a przywrócenie wzrostu gospodarczego osiągnięte jest na poziomie niższym niż ten, który występował przed kryzysem. Drugi rodzaj szoku podażowego, który ma charakter egzogeny względem systemu gospodarczego wynika ze zmiany charakterystyki oddziaływań pomiędzy antroposferą i przyrodą – np. zmiany klimatyczne lub nagłe pojawienie się czynnika chorobotwórczego na masową skalę. Przykładem takiego szoku jest pandemia COVID-19, która od stycznia 2020 r. zaczęła oddziaływać negatywnie na poszczególne regionalne segmenty gospodarki światowej, począwszy od Chin gdzie w okresie od początku stycznia do końca lutego 2020 roku swoje miejsce pracy utraciło 5 milionów osób¹⁵. Wydaje się, przy założeniu stopniowego zmniejszania skali zachorowań na COVID-19, że reprezentacja graficzna charakterystyki czasowej „pandemicznego” kryzysu gospodarczego może przybrać kształt litery V, czyli gospodarka szybko traci możliwości adaptacyjne (ze względu na spowodowane przez decyzje polityczne działania zmierzające do „zamrożenia ekonomii” – ang. to freeze the economy), a przywrócenie wzrostu gospodarczego jest możliwe już w perspektywie krótkoterminowej (poniżej jednego roku).

W literaturze przedmiotu jedną z najczęściej przywoływanych przez badaczy kierujących dyrektywami metodologicznymi comparative politics jest typologia z 2001 r., które autorzy - Peter A. Hall and David Soskice – wyróżnili dwa podstawowe typy gospodarek rynkowych: (1) liberal market economies (LMEs) – podmioty gospodarcze opierają swoją aktywność rynkową stosując relacje o charakterze hierarchicznymi i zasadę konkurencji (podaż i popyt) jako podstawowe elementy wymiany rynkowej (Australia, Kanada, Irlandia, Nowa Zelandia, Wielka Brytania, Stany Zjednoczone); (2) coordinated market economies (CMEs) – podmioty gospodarcze w większym stopniu niż w przypadku

¹³ I. Dąbrowski, Mechanizmy sprzężeń zwrotnych i ujęcie cybernetyczne w ekonomii, "Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu. Ekonomia" 2016, Nr 449, s. 88, <https://direct.dbc.wroc.pl/Content/35759/download/> [15.04.2020].

¹⁴ Brian Duignan, Encyclopædia Britannica. Global economics: Financial crisis of 2007–08, <https://www.britannica.com/event/financial-crisis-of-2007-2008/Effects-and-aftermath-of-the-crisis> [06.04.2020].

¹⁵ Evelyn Cheng, China Economy: Roughly 5 million people in China lost their jobs in the first 2 months of 2020, Mar 16 2020, <https://www.cnbc.com/2020/03/16/china-economy-millions-lose-their-jobs-as-unemployment-spikes.html> [06.04.2020].

modelu LMEs korzystają z relacji nierynkowych w celu koordynowania działań z innymi podmiotami gospodarczymi (ang. actors) i wyniki ich aktywności rynkowej są częściej niż w przypadku modelu LMEs efektem skoordynowanych działań strategicznych (państwa skandynawskie, państwa Beneluksu, Niemcy, Japonia, Szwajcaria)¹⁶. Wydaje się, iż model CMEs posiada większy potencjał zdolności do adaptacji instytucjonalnej do kryzysowych czynników egzogennych w długiej perspektywie czasowej, bo koordynacja działań wielu podmiotów obecnych w poszczególnych sektorach gospodarki wymaga uzgadniania wspólnych zasad postępowania w sytuacjach kryzysowych, co może minimalizować poziom redukcji miejsc pracy lub przywracać poziom zatrudnienia sprzed kryzysu, tak jak to miało miejsce w przypadku gospodarki niemieckiej po 2008 roku¹⁷. Natomiast model LMEs stwarza możliwość szybszej reakcji rynku pracy na zewnętrzny szok popytowy – podmioty gospodarcze mogą od razu zwolnić pracowników w celu minimalizacji kosztów swojej aktywności na rynku, który w krótkim przedziale czasu zmniejszył swój potencjał dochodowy. Gdy gospodarka uzyskuje nowy stan równowagi, rynek pracy może ulec trwałym negatywnym zmianom strukturalnym.

Przykładem jednego z typów długoterminowych negatywnych efektów szybkiej adaptacji rynku pracy w modelu LMEs stało strukturalne zmniejszenie poziomu zatrudnienia w amerykańskiej publicznej służbie zdrowia po kryzysie 2008 roku, w której zatrudnienie zmniejszyło się o 50 tys. osób¹⁸. Szybka reakcja przedsiębiorstw została zarejestrowana w marcu 2020 r. w Stanach Zjednoczonych w związku ze zmniejszeniem aktywności społecznej w przestrzeni publicznej na skutek pandemii COVID-19, co wpłynęło na sektor usług, bo zatrudnienie w przemyśle pozostało stabilne. Liczba osób pozostających bez pracy krócej niż pięć tygodni wzrosła o 1,5 mln osób, liczba osób zatrudnionych w niepełnym wymiarze godzin z przyczyn ekonomicznych wzrosła o 1,4 mln osób¹⁹. Taka skala i tempo pogorszenia sytuacji na amerykańskim rynku pracy pojawiły się po raz pierwszy od momentu rozpoczęcia regularnego monitorowania parametrów tego rynku. To zjawisko niesie ze sobą ryzyko pojawienia się negatywnego szoku popytowego. Świadomość wyjątkowości tej kryzysowej sytuacji wśród amerykańskich elity politycznych sprawiła, że udało im się osiągnąć ponapartyjne porozumienie. 27 marca 2020 r. Izba Reprezentantów antykryzysowy pakiet pomocy finansowej o wartości 2,2 bln dolarów²⁰. Podstawowym celem tego pakietu jest podtrzymanie aktywności amerykańskiej gospodarki poprzez zapewnienie substytucji utraconych zysków przedsiębiorstw i zapewnienie dochodu pracownikom w celu zmniejszenia skali szoku popytowego i uniknięcia depresji gospodarczej.

¹⁶ Peter A. Hall and David Soskice, *An Introduction to Varieties of Capitalism*, (w:) Peter A. Hall, David Soskice (red.), *Varieties of Capitalism: The Institutional Foundations of Comparative Advantage*, Oxford 2001, s. 8-9.

¹⁷ Michel Lallement, *Europe and the economic crisis: forms of labour market adjustment and varieties of capitalism*, *Work, Employment and Society*, 2011, Volume: 25 issue: 4, p. 639.

¹⁸ Crystal Watson et. al (Johns Hopkins Center for Health Security), *A National Plan to Enable Comprehensive COVID-19. Case Finding and Contact Tracing in the US*, b.d.w., p. 8, https://www.centerforhealthsecurity.org/our-work/pubs_archive/pubs-pdfs/2020/a-national-plan-to-enable-comprehensive-COVID-19-case-finding-and-contact-tracing-in-the-US.pdf [15.04.2020].

¹⁹ U.S. Bureau of Labor Statistics, *THE EMPLOYMENT SITUATION - MARCH 2020*, Friday, April 3, 2020, <https://www.bls.gov/news.release/empsit.nr0.htm> [06.04.2020].

²⁰ D. Morgan, S. Cornwell, *Historic \$2.2 trillion coronavirus bill passes U.S. House, becomes law*, March 27, 2020 / 11:07 AM / Updated 12 hours ago, <https://www.reuters.com/article/us-health-coronavirus-usa-congress/historic-2-2-trillion-coronavirus-bill-passes-u-s-house-becomes-law-idUSKBN21E1CM> [28.03.2020].

Globalna recesja z 2008 r. (ang. Great Recession) stała się testem dla polskiej gospodarki, która dobrze zaadaptowała się do szoku podażowego. Jego pierwotnym źródłem był amerykański rynek finansowy, ale konsekwencje tego szoku miały charakter globalny. Zgodnie z danymi OECD Polska była jedynym państwem członkowskim Unii Europejskiej, które zanotowało dodatni wzrost gospodarczy w 2009 roku²¹. Fakt ten zaskoczył wielu analityków, którzy przewidywali, że to raczej państwa strefy euro będą w stanie dokonać szybkiej adaptacji do zmieniających się warunków makroekonomicznych. W przypadku Polski antykryzysowe rozwiązania legislacyjne były dopasowane do przewidywanych konsekwencji kolejnych faz globalnego kryzysu finansowego²². W roku 2009 (pierwsza faza „Great Recession”) głównym celem antykryzysowej strategii polskiego rządu było zwiększenie stopnia elastyczności (ang. flexibility) polskiego rynku pracy i zrealizowanie oczekiwań przedsiębiorców, a w roku 2013 (druga faza światowego kryzysu finansowego) rozwiązania legislacyjne były nakierowane na realizację oczekiwań związków zawodowych - utrzymanie stabilności zatrudnienia i wzrostu poziomu wynagrodzeń²³. W pierwszej fazie kryzysu polski rząd dążył do zwiększenia stopnia adaptacyjności polskiego rynku pracy (makropoziom), natomiast w fazie drugiej priorytetem polityki publicznej stało się zachowanie i zwiększenie popytu konsumpcyjnego dzięki stabilizowaniu strumienia dochodu pracowników (mikropoziom)²⁴. Warto podkreślić, że reakcja Polski na kryzys ekonomiczny 2008 roku ujawniła skoordynowane mechanizmy reakcji, a wiele rozwiązań przyjętych przez Rząd RP zostało prowadzonych w dialogu społecznym i przyjęte w formie tzw. Paktu antykryzysowego w 2009 roku²⁵. Zgodnie z planem polskiego rządu z końca 2008 r. wartość impulsu fiskalnego w 2009 roku (wzrost limitu poręczeń dla podmiotów gospodarczych, akcja kredytowa dla małych i średnich przedsiębiorstw, przyspieszenie inwestycji współfinansowanych z UE, obniżka i uproszczenie podatków) miała wynosić 91,3 mld zł²⁶. Dla porównania – zrealizowane dochody budżetu polskiego państwa wyniosły w 2009 r. 274 mld 183,5 mln zł.

(3) Stosunek podmiotów gospodarczych w Polsce do ekonomicznych konsekwencji COVID-19

Szybkość reakcji rządów poszczególnych państw członkowskich Unii Europejskiej na rozprzestrzenianie się wirusa w populacji był warunkowany obiektywnymi (liczba

²¹ OECD (2010), „Global economic crisis: GDP growth”, in *Measuring Globalisation: OECD Economic Globalisation Indicators 2010*, OECD Publishing, Paris, p. 23.

²² Zob. Ustawa z dnia 1 lipca 2009 r. o łagodzeniu skutków kryzysu ekonomicznego dla pracowników i przedsiębiorców, Dz.U. 2009 nr 125 poz. 1035.

²³ M. Duszczyk, Poland under Economic Crisis Conditions, „Perspectives on European Politics and Society”, Vol. 15/2014, p. 380.

²⁴ J. Męcina, Social Dialogue in Face of Changes on the Labour Market in Poland. From Crisis to Breakthrough, Budapest-Warsaw 2017, pp. 256-278.

²⁵ Jan Czarzasty, Government accepts anti-crisis package submitted by social partners, Published on: 12 July 2009, <https://www.eurofound.europa.eu/publications/article/2009/government-accepts-anti-crisis-package-submitted-by-social-partners> [21.04.2020].

²⁶ Plan Stabilności i Rozwoju – wzmocnienie gospodarki Polski wobec światowego kryzysu finansowego, 27 lis 2008, s. 2, http://www.nfosigw.gov.pl/gfx/nfosigw/userfiles/files/aktualnosci/2009/luty/plan_stabilnosci_i_rozwoju.pdf [02.04.2020].

zakażonych i liczba zgonów) oraz czynnikami subiektywnymi (ocena skali ryzyka epidemicznego ze strony decydentów). Jedną z kluczowych przesłanek decyzyjnych było pojawienie się pierwszych zgonów spowodowanych przez COVID-19. Wprowadzenie środków, które w tak dużym stopniu wpływają na przebieg procesów społecznych i ekonomicznych, ma natychmiastowe negatywne konsekwencje gospodarcze w skali krajowej, regionalnej, globalnej. Na podstawie typologii podatności sektorów gospodarki na kryzys gospodarczy wywołany pandemią, który stworzyli analitycy ILO, można szacować, że w najbardziej podatnych na kryzys sektorach gospodarki światowej pracuje 37,46% zatrudnionych na świecie (1 245 581 000 zatrudnionych)²⁷.

Program wsparcia polskiej gospodarki ogłoszony przez Rząd zakładał początkowo uruchomienie ponad 212 mld zł²⁸, przy czym podkreślano, że zbyt mała część wydatków została przeznaczona bezpośrednio na cele związane z ochroną miejsc pracy i zagwarantowania dochodów pracowników i innym grupom w sytuacji utraty dochodów. Duża część programu związana była raczej ze wsparciem dla sektora finansowego i dla firm dla zapewnienia płynności finansowej i wprowadzenia gwarancji bankowych dla utrzymania wypłacalności przedsiębiorstw²⁹. Pod wpływem rosnących oczekiwań społecznych i postulatów politycznych, ale także zdecydowanej postawy przedsiębiorców, ale także reprezentantów związków zawodowych skłoniła rząd do uruchomienia dodatkowej pomocy na poziomie 100 mld złotych, dedykowanej bezpośrednio utrzymaniu zatrudnienia i ochrony miejsc pracy firmom, bez względu na wielkość i rodzaj działalności. Łączna wartość interwencji Rządu RP wynosić będzie około 300 mld złotych (15% polskiego PKB)³⁰, tj. ok. 65mld 897 mln euro.

Polskie społeczeństwo pod koniec marca 2020 roku coraz mocniej odczuwało wpływ epidemii na życie codzienne. Wsparcie dla firm w kryzysie w jakim się znalazły, to nie tylko ratowanie i ochrona miejsc pracy, ale także troska o tempo i kondycję, w jakiej firmy zaczną wychodzić z tych trudności. Konfederacja Lewiatan³¹, przygotowała badanie, którego celem była diagnoza sytuacji firm w Polsce i ocena stanu zagrożenia dla rynku pracy i gospodarki z perspektywy pracodawców., Badanie zrealizowano w dniach 23 – 25 marca. 2020 r. na terenie całego kraju wykorzystując bazy danych Konfederacji Lewiatan i innych organizacji pracodawców w Polsce, zarówno z poziomu krajowego, jak i branżowego i regionalnego³². Dzięki temu, mimo pewnych odchyień od struktury polskiego PKD oraz rozkładu

²⁷ International Labour Organization, ILO Monitor 2nd edition: COVID-19 and the world of work. Updated estimates and analysis, 7 April 2020, pp. 4-5, https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@dgreports/@dcomm/documents/briefingnote/wcms_740877.pdf [14.04.2020]

²⁸ Polska Agencja Prasowa, Koszt pakietu pomocowego dla gospodarki wyniesie ok. 212 mld zł - premier (aktl.), 18.03.2020, [http://biznes.pap.pl/pl/news/all/info/2876456,koszt-pakietu-pomocowego-dla-gospodarki-wyniesie-ok--212-mld-zl---premier-\(aktl-\)](http://biznes.pap.pl/pl/news/all/info/2876456,koszt-pakietu-pomocowego-dla-gospodarki-wyniesie-ok--212-mld-zl---premier-(aktl-)) [22.04.2020].

²⁹ Realizacją tych działań zajmuje się Fundusz Gwarancji Płynnościowych (w ramach polskiego banku państwowego Banku Gospodarstwa Krajowego): wartość gwarancji dla jednego przedsiębiorcy wynosi od 3,5 mln do 200 mln zł. Zob. Bank Gospodarstwa Krajowego, Fundusz Gwarancji Płynnościowych/O produkcie, <https://www.bgk.pl/przedsiębiorstwa/poleczenia-i-gwarancje/fundusz-gwarancji-plynnosciowych/> [22.04.2020].

³⁰ Serwis Rzeczypospolitej Polskiej, Tarcza antykryzysowa, 20.04.2020, <https://www.gov.pl/web/rozwoj/tarcza-antykryzysowa> [22.04.2020].

³¹ Jedną z największych organizacji pracodawców w Polsce, której członkami jest 4100 podmiotów gospodarczych zatrudniających 1 mln osób. Zob. O Lewiatanie, http://konfederacjalewiatan.pl/o_nas/o-lewiatanie [21.04.2020].

³² J. Męcina, wraz z zespołem jest autorem badań i raportu opracowanego na zlecenie Konfederacji Lewiatan..

regionalnego podmiotów gospodarczych, udało się zbudować próbę na tyle reprezentatywną, że oddaje ona na liczbie 809 ankiet poddanych analizie, diagnozę sytuacji polskiej gospodarki i firm ze względu na wielkość zatrudnienia i branże. Łącznie do respondentów - szefów i właścicieli firm skierowano 1771 ankiet, odpowiedzi uzyskano od 815 podmiotów, z czego analizie poddano 809 ankiet.

Firmy mikro i małe zatrudniające do 50 pracowników stanowiły blisko 2/3 próby, średnie od 50 do 250 zatrudnionych blisko 23%, a firmy określone w badaniu jako duże, zatrudniające powyżej 250 - blisko 16%. Mimo, że w strukturze polskiej gospodarki dominują mikro i małe przedsiębiorstwa, tak dobrana struktura badanych firm dość dobrze odwzorowuje strukturę zatrudnienia w polskiej gospodarce, gdzie duże i średnie firmy zatrudniają blisko 38% ogółu pracowników. W badaniu lepiej reprezentowany jest sektor prywatny niż instytucje publiczne i administracja, co także lepiej odpowiada celom badawczym, które diagnozują sytuację w sektorach dotkniętych bezpośrednio skutkami pandemii.

W badaniu starano się ustalić, jak pandemia i restrykcje wprowadzone przez rząd wpływają na działalność firmy, a wyniki potwierdzają, że uderzenie pandemii w firmy, większość przedsiębiorców ocenia jako odczuwalne – łącznie 94%, przy czym blisko 60% ocenia sytuację jako bardzo poważną, a kolejnych niespełna 40% deklaruje, że skutki odczuwalne są częściowo, ale Zarząd jeszcze sobie radzi. Tylko niespełna 5% badanych deklaruje, że pandemia ma negatywny wpływ na funkcjonowanie firmy w niewielkim stopniu, a brak wpływu zadeklarowały 3 firmy z badanych 809.

Im mniejsza firma, tym częściej skutki tej sytuacji, są oceniane jako bardzo poważne. Sytuację jako bardzo poważną ocenia niespełna 48% firm dużych zatrudniających pow. 250 pracowników, negatywne skutki dostrzega blisko 56% firm średnich i 53% małych. Sytuację jako bardzo poważną ocenia prawie 2/3 tj. 62,7 % mikroprzedsiębiorstw, zatrudniających do 9 pracowników. Potwierdza to, od dawna obserwowaną prawidłowość, że wielkość firmy, to także większy potencjał gospodarczy i większy kapitał, który pozwala nieco dłużej przetrwać nawet kryzysową sytuację.

Firm zostały zapytane, czy w związku z trudną sytuacją planują redukcję zatrudnienia, a 69.1% badanych firm potwierdziło zamiar dokonywania zwolnień. Tylko 31% z nich zadeklarowało, że firma nie planuje zwalniania pracowników. Z analizy wielkości firm planujących zwolnienia wynika, że redukcję zatrudnienia planują wszystkie typy firm wyszczególnione ze względu na wielkość zatrudnienia: blisko 69% dużych firm, ponad 80% średnich i blisko 71% małych. Mikroprzedsiębiorstwa (od 0 do 9 zatrudnionych) planujące redukcję zatrudnienia stanowią tylko 60% badanych z tego segmentu próby badawczej, co może być tłumaczone głównie małym zatrudnieniem i koniecznością utrzymania kilkuosobowego najczęściej potencjału, który decyduje o funkcjonowaniu firmy.

Firmy zapytano też o planowane wielkości zwolnień pracowników w okresie najbliższych 2 miesięcy. Z badania wynika, że nie planuje zwolnień w ogóle tylko niespełna 31% firm, z kolei największa grupa planuje zwolnienia do 20% lub do 30% pracowników - łącznie takie redukcje zatrudnienia planuje 40% badanych firm. I ponownie największe zwolnienia planują firmy większe, dla których w tej sytuacji - przestój lub spadek zamówień - nie pozwalają wykorzystać posiadanego potencjału – 55% firm zatrudniających powyżej 250 pracowników i podobny odsetek – 56,4% firm zatrudniających od 50 do 250 pracowników

planują zwolnienia. Z kolei firmy małe i mikro deklarują rzadziej redukcję zatrudnienia - odpowiednio w przypadku 28% i 37% firm. Nie planują zwolnień, a ewentualna redukcja zatrudnienia obejmująca do 20 i do 30% załogi planowana jest tylko w 24% badanych w przypadku mikroprzedsiębiorstw, zatrudniających do 9 pracowników.

Deklaracje zwolnień z podziałem na firmy ze względu na wielkość zatrudnienia przedstawiają się następująco: (1) w grupie firm do 9 pracowników - 185 firm zadeklarowało ryzyko zwolnienia 431 osób (średnio 2,3 na firmę), (2) w grupie firm do 10-49 pracowników - 185 firm zadeklarowało ryzyko zwolnienia 1360 osób (średnio 7,4 na firmę), (3) w grupie firm do 50-250 pracowników - 149 firm zadeklarowało ryzyko zwolnienia 4579 osób (średnio 30,7 na firmę), (4) w grupie firm powyżej 250 pracowników - 93 firmy zadeklarowały ryzyko zwolnienia 16.108 osób (średnio 173,2 na firmę).

Firmy duże, zatrudniające powyżej 250 pracowników rzadziej myślą o zakończeniu działalności – tylko nieco ponad 38% z nich z barkiem pomocy państwa łączy zakończenie działalności, co łatwo wytłumaczyć większym potencjałem rozwojowym, ale i pozycją na rynku, co pozwala radzić sobie, nawet w tak dramatycznych warunkach. Ale oczekiwania firm średnich, małych i mikro są już zdecydowanie większe, aż 69% średnich firm, 73% małych i prawie 80% mikro uważa, że bez pomocy państwa pojawi się konieczność zamknięcia działalności.

Zapytano też firmy, jak długo mogą czekać na pomoc rządu, aby uniknąć ograniczenia skali działalności, a przede wszystkim zwalniania pracowników? Mimo, że wyniki nie są dramatyczne jednoznacznie negatywne, bo 53% firm deklaruje, że na pomoc rządu może poczekać nawet miesiąc, to jednak dla części firm (ponad 28%) okres oczekiwania to najwyżej do 2 tygodni, a do 3 tygodni może czekać na instrumenty wsparcia tylko ok. 20% firm. Na to pytanie nie odpowiedziało 11% badanych.

W badaniu zapytano o jeden z instrumentów zdefiniowany jako gwarancja finansowania wsparcia firmy w przypadku przestoju ekonomicznego tj. sytuacji, gdy na skutek decyzji administracyjnych zawieszona została działalność podmiotu. Właśnie taka sytuacja polegająca na zaprzestaniu działalności lub jej radykalnym ograniczeniu wystąpiła w związku z pandemią. Z deklaracji ponad 70% firm wynika, że uruchomienie przez rząd instrumentów, które pomogą sfinansować koszty przestoju, pozwoli na ograniczenie redukcji miejsc pracy. Tylko niespełna 30% badanych uważa, że pomoc nie zmniejszy w ich sytuacji redukcji zatrudnienia. Wpływ uruchomienia instrumentów pomocy państwa na możliwość ograniczenia redukcji zatrudnienia jest w świetle badania bezsporny, przy czym wpływ ten będzie mniejszy w przypadku dużych firm zatrudniających powyżej 250 pracowników – na poziomie 60% i ponad 70% firm, w przypadku mniejszych podmiotów. Firmy duże, także ze względu na skalę strat, ale również kosztów, jakie wiążą się z utrzymywaniem ich potencjału i zatrudnienia, aż w 40% deklarują, że mimo pomocy, redukcja zatrudnienia będzie w ich przypadku nieuchronna.

Mimo, że pomoc państwa ma podstawowe znaczenie dla ograniczenia skali redukcji zatrudnienia, to należy się liczyć z tym, że redukcji zatrudnienia na rynku pracy nie uda się uniknąć. Zapytano o to respondentów w kolejnym pytaniu - w jakim stopniu wprowadzenie instrumentów pomocy państwa zmniejszy redukcję zatrudnienia? Wyniki jednoznacznie wskazują, że tylko dla niespełna ¼ badanych pomoc nie zmniejszy skali zwolnień. Zatem dla zdecydowanej większości firm (75%) sprawnie i na czas uruchomiona pomoc, oznacza

ograniczenie zwolnień, a dla prawie 20% badanych firm pomoc oznacza rezygnację ze zwolnień pracowników, przy czym największy odsetek to mikroprzedsiębiorstwa (31%) oraz firmy małe zatrudniające do 50 pracowników (ok. 19%). Zdecydowanie mniejszy wpływ będzie miała pomoc państwa w przypadku decyzji o skali redukcji zatrudnienia w firmach dużych i średnich. I tak firmy zatrudniające powyżej 250 pracowników deklarują, że pomoc państwa może zmniejszyć skutki planowanych zwolnień o ¼ tylko dla 23% firm, a o ½ dla 24%. Podobnie sytuacja wygląda w przypadku firm średnich zatrudniających od 50 do 250 pracowników. W ich przypadku pomoc państwa może ograniczyć zwolnienia o ¼ dla blisko 1/3 badanych, a o ½ dla co piątej firmy. W przypadku firm małych do 50 pracowników, szybkie dostarczenie pomocy firmom, może zredukować zwolnienia pracowników o 25% - nawet w 1/3 badanych firm.

W tzw. ustawie COVID – 19 z 31 marca 2020 roku³³ zapisano kilka instrumentów kierowanych do przedsiębiorców na ochronę miejsc pracy i są to w szczególności następujące instrumenty: (1) dofinansowanie przestoju ekonomicznego (2) dofinansowanie ochrony miejsc pracy (3) wsparcie mikro, małych i średnich przedsiębiorstw na poziomie lokalnym przez urzędy pracy w związku z ochroną miejsc pracy.

Pierwszym instrumentem przysługującym pracodawcy zgodnie z ustawą jest wsparcie z Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych (FGŚP)³⁴ jako specjalnego funduszu celowego, powstającego ze składek przedsiębiorców na ochronę wynagrodzeń w przypadku zagrożenia upadłością lub likwidacją, w kwocie dofinansowania do wysokości 50% minimalnego wynagrodzenia. Świadczenia z FGŚP obejmują również swoim zakresem środki na opłacanie składek na ubezpieczenia społeczne pracowników, należnych od pracodawcy³⁵.

Kryterium uzyskania wsparcia, określono jako ogłoszenie przez pracodawcę przestoju w zakładzie pracy i gwarancję wypłaty pracownikom wynagrodzenia, które nie może zostać obniżone o więcej niż 50% do poziomu kwoty minimalnego wynagrodzenia, tj. 2.600 zł brutto w 2020 r., z uwzględnieniem wymiaru czasu pracy pracownika. Dofinansowanie obejmuje jedynie pracowników, którzy osiągnęli przychody do kwoty stanowiącej równowartość 300% przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia z poprzedniego kwartału... Dofinansowanie odnosi się również do osób zatrudnionych na umowie zlecenie.

Warunkiem podstawowym otrzymania wsparcia jest spadek obrotów gospodarczych, rozumiany jako zmniejszenie sprzedaży towarów i usług w ujęciu ilościowym lub wartościowym nie mniej niż o 15% obliczonych jako stosunek łącznych obrotów w ciągu dowolnie wskazanych dwóch kolejnych miesięcy kalendarzowych, przypadających po 1 stycznia 2020 r. do dnia poprzedzającego dzień złożenia wniosku w porównaniu do łącznych obrotów z analogicznych dwóch miesięcy 2019 r. Warunki i tryb wprowadzenia przestoju ekonomicznego ustala się w porozumieniu zawartym z organizacjami związkowymi, lub w

³³ Pełna nazwa: Ustawa z dnia 31 marca 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw. Dz.U. 2020 poz. 568.

³⁴ Funkcjonuje on od 1994 r. na podstawie Ustawy z dnia 29 grudnia 1993 r. o ochronie roszczeń pracowniczych w razie niewypłacalności pracodawcy. Dz.U. 1994 nr 1 poz. 1.

³⁵ Wg planów stan FGŚP na początku roku 2019 miał wynosić 3 717 168 zł. Zob. Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, Informacja o projekcie planu finansowego Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych na 2019 rok, Warszawa, październik 2018 rok, s. 5, https://generator.mpips.gov.pl/UserFiles/PLAN%20FGSP/pfc_2019.pdf [22.04.2020]

razie ich braku – z przedstawicielami pracowników. Pracodawca ma obowiązek przekazać kopię porozumienia właściwemu okręgowemu inspektorowi pracy w terminie 5 dni roboczych od dnia jego zawarcia. Warunkiem koniecznym otrzymania dofinansowania przez pracodawcę jest brak zaległości podatkowych, brak zaległości w opłacaniu składek ZUS, składek na Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych, Fundusz Pracy oraz Fundusz Solidarnościowy – na koniec III kwartału 2019 r. Świadczenia przysługują przez łączny okres 3 miesiące przypadających od daty złożenia wniosku, przy czym w ustawie określona została możliwość przedłużenia okresu dofinansowania przez Radę Ministrów).

Drugim instrumentem wsparcia jest ochrona miejsc pracy poprzez obniżenie wymiaru czasu pracy (40:40:20)³⁶. Zgodnie z ustawą każdy pracodawca, który analogicznie jak w przypadku dofinansowania przestoju – odnotuje spadek obrotów gospodarczych oraz nie zalega z podatkami i składkami na fundusze i ubezpieczenia społeczne na koniec III kwartału 2019 r. może ubiegać się o dofinansowanie miejsc pracy. Pracodawca może obniżyć czas pracy o 20%, ale nie więcej niż do 0,5 etatu, z zastrzeżeniem, że wynagrodzenie nie może być niższe, niż minimalne wynagrodzenie za pracę, ustalone z uwzględnieniem wymiaru czasu pracy. W takim wypadku obniżone wynagrodzenie pracowników może zostać sfinansowane ze środków FGŚP do wysokości połowy wynagrodzenia, jednak nie więcej niż 40% przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia z poprzedniego kwartału ogłaszanego przez Prezesa GUS. Pozostałą kwotę należnego pracownikowi wynagrodzenia finansuje pracodawca. Dofinansowanie miejsc pracy w systemie 40:40:20 obejmuje jedynie pracowników, którzy osiągnęli przychody do kwoty stanowiącej równowartość 300% przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia z poprzedniego kwartału, ogłoszonego przez GUS, obowiązującego na dzień złożenia wniosku.

W praktyce dofinansowanie może wynieść do ok 2.450 zł miesięcznie. Świadczenia przysługują przez łączny okres 3 miesiące przypadających od daty złożenia wniosku, przy czym podobnie jak w przypadku przestoju przewidziano możliwość przedłużenia okresu dofinansowania przez Radę Ministrów. Przedstawione dwa pierwsze rozwiązania odwołują się do mechanizmów ochrony miejsc pracy zawartych w ustawie z dnia 11 października 2013 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z ochroną miejsc pracy. Nowym rozwiązaniem uruchamianym na poziomie lokalnym i dedykowanym formom mikro, małym i średnim, zatrudniającym do 250 pracowników jest wsparcie ze środków Funduszu Pracy, jako funduszu celowego, który powstaje ze składek pracodawców z przeznaczeniem na przeciwdziałanie ekonomicznym i społecznym skutkom bezrobocia, przez Powiatowy Urząd Pracy, nadzorowany przez władze samorządowe - Starostę powiatu³⁷. Przedsiębiorcy mogą otrzymać, na podstawie umowy podpisanej ze starostą, dofinansowanie do wynagrodzeń pracowników oraz składek na ubezpieczenia społeczne od tych wynagrodzeń.

Nowym rozwiązaniem pakietu, uzasadnionym charakterem kryzysu jest wsparcie dla osób prowadzących działalność gospodarczą, małych pracodawców i mikro przedsiębiorców poprzez zwolnienie ze składek na ubezpieczenie społeczne oraz świadczenie postojowe dla samozatrudnionych³⁸. Takie osoby mogą ubiegać się o jednorazowe świadczenie, z możliwością wydłużenia do 6 miesięcy w wysokości 80% płacy minimalnej, a więc około

³⁶Art. 15g ust. 8 tzw. Ustawy COVID-19 z 31 marca 2020 r.

³⁷Art.15zzb tzw. Ustawy COVID-19 z 31 marca 2020 r.

³⁸Art. 15zq i następne tzw. Ustawy COVID-19 z 31 marca 2020 r.

2.080 złotych, co stanowi około 42% przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce. Kolejnym świadczeniem przewidzianym w pakiecie jest świadczenie postojowe dla osób, które wykonują umowy cywilnoprawne tj. umowy zlecenia, agencyjne, o dzieło³⁹. Wysokość świadczenia wynosi co do zasady 2080 zł tj. 80% minimalnego wynagrodzenia w 2020 r. i jest nieoskładkowane oraz nieopodatkowane, nie dokonuje się również z niego egzekucji. Ze względu na duże znaczenie samozatrudnienia na polskim rynku pracy⁴⁰, przewidziano dla osób samozatrudnionych i dla mikroprzedsiębiorstw pożyczki dla mikro przedsiębiorców⁴¹.

Obok rozwiązań dedykowanych rynkowi pracy i ochronie miejsc pracy w pakiecie rozwiązań znalazły się także gwarancje dochodu dla pracowników, którzy z powodu konieczności sprawowania opieki nad dzieckiem lub dzieckiem niepełnosprawnym, bez związku z tzw. świadczeniem opiekuńczym, nie mogą świadczyć pracy z powodu zamknięcia przedszkoli i szkół oraz innych placówek opiekuńczo wychowawczych⁴².

Obok omówionych przepisów związanych z ochroną miejsc pracy i ochroną dochodów pracowników, sprawujących opiekę nad osobami niesamodzielnymi, w pakiecie rozwiązań antykryzysowych znalazły się ważne rozwiązania z obszaru prawa pracy, które w warunkach pandemii mają ułatwić funkcjonowanie firm. I tak wprowadzono zawieszenie obowiązku badań okresowych pracowników⁴³, które przewidują, że na okres ogłoszonej epidemii do odwołania zawieszony jest obowiązek przeprowadzania badań wstępnych i okresowych badań pracowników. Wprowadzono także regulacje umożliwiające pracodawcy uelastycznienie czasu pracy⁴⁴, definiujące, że Pracodawca może ograniczyć czas nieprzerwanego odpoczynku dobowego do nie mniej niż 8 godzin i nieprzerwanego odpoczynku w tygodniu do nie mniej niż 32 godzin, obejmującego co najmniej 8 godzin nieprzerwanego odpoczynku dobowego.

Ocena wpływu instrumentów ochrony miejsc pracy na łagodzenie zagrożenia wzrostu bezrobocia i próba zarysowania prognoz rozwoju sytuacji na rynku pracy

Co ciekawe, wypracowane instrumenty ochrony rynku pracy i miejsc pracy, zostały utrzymane w polskiej legislacji na podstawie ustawy z dnia 11 października 2013 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z ochroną miejsc pracy. Stały się one podstawą do opracowania przez polski rząd instrumentów ochrony miejsc pracy i zatrudnienia, który w szybkim tempie został przyjęty przez polski parlament. Rządowy plan uwzględnia specyfikę funkcjonowania poszczególnych typów przedsiębiorstw wyróżnionych ze względu na wielkość zatrudnienia. W porównaniu z kryzysem z 2008 roku szeroko zabezpieczone zostały instrumenty ochrony dochodów w formie świadczeń z ubezpieczenia społecznego, przy dodatkowym utrzymaniu relatywnie hojnego programu świadczeń rodzinnych dla dzieci

³⁹Art. 15zq i następnie tzw. Ustawy COVID-19 z 31 marca 2020 r.

⁴⁰There were 2 146 019 microenterprises in Poland in year 2018, see: Główny Urząd Statystyczny, Działalność przedsiębiorstw o liczbie pracujących do 9 osób w 2018 r., p. 18, Warszawa 2020, https://stat.gov.pl/download/gfx/portalinformacyjny/pl/defaultaktualnosci/5502/21/7/1/dzialalnosc_przedsiębiorstw_o_liczbie_pracujacych_do_9_osob_w_2018.pdf [03.04.2020].

⁴¹Art. 15zdd tzw. Ustawy COVID-19 z 31 marca 2020 r.

⁴²Art. 1 pkt 3 tzw. Ustawy COVID-19 z 31 marca 2020 r.

⁴³Art. 1 pkt 11 tzw. Ustawy COVID-19 z 31 marca 2020 r.

⁴⁴Art.15zf tzw. Ustawy COVID-19 z 31 marca 2020 r.

500+⁴⁵. Pewne deficyty dotyczyć mogą jedynie niskich świadczeń z tytułu bezrobocia, którego wysokość pozostaje na poziomie tylko około ¼ płacy minimalnej w gospodarce, co przy zwiększonym ryzyku częściowej redukcji zatrudnienia, może znacząco wpływać na obniżenie dochodów rodzin dotkniętych bezrobociem⁴⁶.

Możliwości zastosowania ilościowych metod w zakresie przewidywania zmian parametrów rynku pracy jest ograniczone w sytuacji, gdy rozwój pandemii znajduje się w fazie wstępnej. Jednakże można, przy pomocy metod jakościowych, spróbować przygotować taki model reakcji poszczególnych sekcji PKD polskiej gospodarki w poszczególnych fazach pandemii COVID, który umożliwi stworzenie ogólnego modelu adaptacji krajowego rynku pracy w perspektywie krótkoterminowej (do końca 2020 roku). Taki model ma charakter matrycy morfologicznej dotyczącej przewidywanych zmian czterech parametrów aktywności sekcji PKD 2007: możliwość pracy zdalnej (niska/średnia/wysoka), prawdopodobieństwo redukcji zatrudnienia (niskie/średnie/wysokie), prawne ograniczenia działalności gospodarczej (TAK/NIE)⁴⁷, możliwość pełnoskalowej działalności (2 kwartał 2020 r./3 kwartał 2020 r./4 kwartał 2020 r.). Jej szczegóły zawiera tabela 1.

Analiza występowania różnych konfiguracji parametrów w matrycy morfologicznej (w oparciu o kryterium stabilności miejsca pracy) wskazuje, że do końca 2020 roku można zakładać, iż negatywne konsekwencje ekonomiczne wystąpienia pandemii COVID-19 prawdopodobnie w najmniejszym stopniu będą miały wpływ na następujące sekcje PKD 2007: Rolnictwo, leśnictwo, łowiectwo i rybactwo (A); Górnictwo i wydobywanie (B)⁴⁸, Wytwarzanie i zaopatrywanie w energię elektryczną, gaz, parę wodną i gorącą wodę (D), Dostawa wody; gospodarowanie ściekami i odpadami; rekultywacja (E), Opieka zdrowotna i pomoc społeczna (Q). Natomiast największego napływu osób z zasobu zatrudnionych do zasobu bezrobotnych na polskim rynku pracy należy oczekiwać w przypadku następujących sekcji PKD 2007: Handel; naprawa pojazdów samochodowych (G), Zakwaterowanie i gastronomia (I), Administrowanie i działalność wspierająca (N). To oznaczałoby, iż ok. 3 mln 713 tys. pracujących będzie miało do końca 2020 roku relatywnie stabilną pozycję na polskim rynku pracy, natomiast grupa 3 mln 228 tys. zatrudnionych znajduje się w najmniej korzystnej sytuacji na krajowym rynku pracy do końca 2020 roku; w przypadku pozostałych pracujących (9 mln 131 tys. osób) należy wysunąć tezę, ich bieżąca sytuacja na rynku pracy do 2020 roku

⁴⁵ Od kwietnia 2016 r. do końca lutego 2020 r. na realizację tego programu wydano (wliczając w to koszty administracyjne) ponad 102,107 mld zł. Zob. Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, 4. urodziny programu „Rodzina 500+”, 01.04.2020, <https://www.gov.pl/web/rodzina/4-urodziny-programu-rodzina-500> [04.04.2020].

⁴⁶ Zgodnie z wynikami analizy przeprowadzonej przez Fundację Centrum Analiz Ekonomicznych CenEA ryzykiem utraty dochodów będącym efektem wystąpienia pierwszej fali pandemii COVID-19 może być objętych 17,2% gospodarstw domowych w Polsce (w przypadku 5,2% gospodarstw domowych to ryzyko jest szacowane jako wysokie). Zob. M. Myck, M. Oczkowska, K. Trzeciński, Komentarze CenEA: Skala ryzyka finansowego dla gospodarstw domowych: pierwsza fala konsekwencji gospodarczych pandemii COVID-19, 23/03/2020, s. 1, https://cenea.org.pl/wp-content/uploads/2020/03/komentarz_20200323.pdf [28.03.2020].

⁴⁷ Opracowano na podstawie: Rozdział 4 Ograniczenia funkcjonowania określonych instytucji lub zakładów pracy, (w:) Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 13 marca 2020 r. w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu zagrożenia epidemicznego, Dz.U. 2020 poz. 433.

⁴⁸ W przypadku górnictwa należy jednak pamiętać o trudnej sytuacji tego sektora w kontekście niskiej rentowności i spadku zapotrzebowania na energię pochodzącą z węgla, co może wymusić dalej idące procesy restrukturyzacyjne.

może kształtować się w większym stopniu pod wpływem innych aniżeli pandemia COVID-19 czynników⁴⁹.

Biorąc pod uwagę zakres reakcji polskich przedsiębiorców na konieczność dokonania redukcji zatrudnienia w związku ze zmniejszeniem skali popytu na ich towary i usługi, to należy ocenić skalę ich planów redukcji zatrudnienia jako umiarkowaną – do połowy kwietnia 2020 roku pracodawcy złożyli wnioski na kwotę ponad 2 mld złotych w zakresie wsparcia dofinansowania wynagrodzeń dla 357 tys. pracowników⁵⁰. Ta sytuacja nie wydaje się zaskakująca w kontekście tego, że Komisja Europejska w lutym 2020 r. oceniła pozytywnie aktualną sytuację na polskim rynku pracy⁵¹. Na to, jaka będzie charakterystyka strukturalna i dynamika zmian na polskim rynku pracy w okresie do końca występowania pandemii COVID-19 także będzie miała wpływ sytuacja w otoczeniu zewnętrznym polskiej gospodarki – zwłaszcza skala i szybkość przywracania potencjału popytowego niemieckiej gospodarki⁵².

(5) Scenariusze rozwojowe sytuacji na rynku pracy w związku pandemią COVID-19

W debacie publicznej dotyczącej ekonomicznych skutków pandemii COVID-19 nie kwestionowana jest teza, zgodnie z którą rok 2020 przyniesie recesję w wymiarze globalnym. Jednakże ocena zakresu czasowego i poziomu spadku wzrostu gospodarczego jest zróżnicowana, wynika z odmiennych założeń dotyczących poziomu intensywności oddziaływania pandemii COVID-19 na krajowe rynki pracy. Dotychczasowy przebieg zachorowań (od 1 marca do 17 kwietnia 2020 roku) wskazuje, że większość przypadków występowania choroby COVID-19 występuje w Europie i w obu Amerykach (zwłaszcza Stany Zjednoczone) – tych obszarach geograficznych, które, obok Chin, są najważniejsze dla przywrócenia równowagi gospodarki globalnej⁵³. Im szybciej gospodarki państw Europy i Ameryki dokonają adaptacji do nowych warunków występujących w otoczeniu zewnętrznym (czynnik chorobotwórczy), tym mniejsza będzie skala redukcji zatrudnienia na tamtejszych rynkach pracy. Na ten proces adaptacji będzie składała się zmiana zachowań ekonomicznych (mniejsza skłonność do ryzyka i inwestycji), zachowań społecznych (mniejsza aktywność w przestrzeni publicznej), zachowań zdrowotnych (większa skłonność do zachowań prozdrowotnych). W tym kontekście istotną rolę dla tej zmiany będzie odgrywał kapitał społeczny i kulturowy umożliwiający jednostkom dokonanie takiej szybkiej adaptacji (poziom mikro), co będzie skutkowało adaptacją organizacyjną (poziom mezo) i adaptacją instytucjonalną (poziom makro). To może być trudne do osiągnięcia przez te państwa

⁴⁹Own estimation based on: Główny Urząd Statystyczny, Rocznik Statystyczny Pracy 2019, Warszawa 2019, p. 121.

⁵⁰Polska Agencja Prasowa, MRPiPS: pracodawcy zawnieśli o ponad 2 mld zł wsparcia w ramach tarczy antykryzysowej, 2020-04-14 20:31, <https://www.pap.pl/aktualnosci/news%2C626150%2Cmrpips-pracodawcy-zawnioskowali-o-ponad-2-mld-zl-wsparcia-w-ramach-tarczy> [14.04.2020].

⁵¹European Commission, Country Report Poland 2020, Brussels, 26.02.2020, p. 24, https://ec.europa.eu/info/publications/2020-european-semester-country-reports_en [02.04.2020].

⁵²Niemcy to główny partner eksportowy Polski od 1990 r., zob. Główny Urząd Statystyczny, Rocznik Statystyczny Handlu Zagranicznego (Yearbook Trade of Foreign Statistics of Poland), Warszawa 2019, s. 19, https://stat.gov.pl/download/gfx/portalinformacyjny/en/defaultaktualnosci/3328/9/13/1/yearbook_of_foreign_trade_statistics_of_poland_2019.pdf [06.04.2020].

⁵³World Health Organization, Coronavirus disease 2019 (COVID-19): Situation Report – 88, 17 April 2020, https://www.who.int/docs/default-source/coronaviruse/situation-reports/20200417-sitrep-88-covid-191b6cccd94f8b4f219377bfff55719a6ed.pdf?sfvrsn=ebe78315_6 [18.04.2020].

azjatyckiej, które obecnie mają największe zasoby siły roboczej na świecie (Chiny, Indie) – analizy dotyczące wariantów rozwoju pandemii COVID-19 wskazują, że te rynki pracy mogą w największym stopniu doświadczyć negatywnych konsekwencji jej wystąpienia⁵⁴. Aktualny kryzys pandemiczny, odmiennie niż to miało miejsce w przypadku globalnego kryzysu finansowego 2008 roku, jest bezpośrednio związany z potencjałem organizacyjno-finansowym publicznej służby zdrowia – niższa jakość świadczonych usług medycznych (co wpływa na wzrost zakażeń)⁵⁵ może zmniejszać skłonność władz publicznych do zmniejszania skali środków prewencyjnych i zwiększania zakresu swobody obrotu gospodarczego.

Wydaje się, iż możliwe są trzy scenariusze aktywności na krajowych rynkach pracy w ramach Unii Europejskiej do końca 2020 roku. W *scenariuszu optymistycznym* rynki pracy większości państw członkowskich wracają stopniowo w II połowie br. do stanu aktywności sprzed pandemii. W *scenariuszu neutralnym* istnieje segmentacja krajowych rynków pracy: (1) grupa państw członkowskich ze zmniejszającą się liczbą zachorowań przywraca powiązania handlowe z państwami ościennymi (np. Niemcy i sąsiadujące państwa) w 2. połowie br., (2) grupa państw, w których liczba zakażonych jest na poziomie, który wymaga zachowania częściowego „zamrożenia” gospodarki (np. Włochy, Hiszpania). *Scenariusz pesymistyczny* zakłada, że większość państw członkowskich nie dokona koordynacji procesu „odmrożenia” swoich gospodarek ze względu na brak kontroli nad skalą procesu zakażeń i segmenty poszczególnych krajowych rynków nie będą ze sobą zsynchronizowane (np. polski i niemiecki przemysł motoryzacyjny).

W debacie publicznej, poświęconej wątkowi sytuacji na polskim rynku pracy, brakuje dyskusji na temat etapów „odmrażania” sytuacji na polskim rynku pracy. Stąd pojawia się potrzeba propozycji teoretycznej w tym zakresie – zawiera ją tabela 2. Jest to matryca adaptacji polskiego rynku pracy do szoku popytowego wywołanego pandemią COVID-19 od marca do grudnia 2020 r. Zawiera ona pięć parametrów: (1) oś czasu (w podziale na miesiące i kwartały), (2) fazy rozwojowe pandemii COVID-19 (dwa warianty: optymistyczny i pesymistyczny), (3) poziom aktywności ekonomicznej, (4) typ adaptacji rynku pracy, (5) stosowane instrumenty aktywnej polityki rynku pracy. W oparciu o kryterium czasu wystąpienia poszczególnych faz rozwojowych choroby COVID-19 w skali masowej można przyjąć, iż w ostatnim miesiącu pierwszego kwartału i drugim kwartale należy oczekiwać zmniejszenia możliwości produkcyjnych przedsiębiorstw oraz zmniejszenia skali świadczonych usług – przedsiębiorstwa samodzielnie próbują dopasować swoją aktywność do spadku popytu, a następnie pojawiają się adaptacje całych sekcji PKD ze względu na ograniczenia administracyjne (lockdown). W drugim kwartale wchodzi w życie przepisy umożliwiające państwu przekazanie firmom z sekcji PKD najbardziej dotkniętym skutkami kryzysu ekonomicznego środkom finansowym na wynagrodzenia dla pracowników (instrument umożliwiający subwencjonowanie zatrudnienia). Na przełomie drugiego i trzeciego kwartału pojawiają się pierwsze sygnały wzrostu aktywności ekonomicznej - stopniowo są przywracane możliwości produkcyjne. Do końca trzeciego kwartału zachodzi

⁵⁴ W. McKibbin, R. Fernando, The Global Macroeconomic Impacts of COVID-19: Seven Scenarios, 2 March 2020, p. 12, https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2020/03/20200302_COVID19.pdf [28.03.2020].

⁵⁵ Przykładowo: w Polsce w dniu 8 kwietnia 2020 r. aż 30,1% zakażeń SARS-CoV-2 miało miejsce poprzez kontakt w przychodni lub szpitalu. Zob. Główny Inspektorat Sanitarny, Struktura zakażeń SARS-CoV-2 /8 kwietnia 2020 r./, 10.04.2020, <https://gis.gov.pl/bez-kategorii/struktura-zakazen-sars-cov-2-8-kwietnia/> [17.04.2020].

proces adaptacji endogennej, czyli obejmującej cały rynek pracy - są uruchamiane specjalne rządowe programy wsparcia dla tych branż gospodarki, które są kluczowe dla utrzymania pozycji eksportowej gospodarki krajowej. Jeśli jednak przedsiębiorstwa z tych branż nie dysponują odpowiednim potencjałem finansowym i organizacyjnym (zwolnienia grupowe), wówczas pojawia się dedykowana alokacja finansowa z zewnątrz - środki unijne lub z budżetu państwa - nacjonalizacja (jest to jednak sytuacja wyjątkowa, np. w branży transportowej). W czwartym kwartale dochodzi do stabilizacji możliwości produkcyjnych firm, a krajowy rynek pracy przechodzi proces adaptacji egzogennej, czyli dopasowuje się od strony podaży-popytu do innych krajowych rynków pracy w Unii Europejskiej (różne kierunki i natężenia procesów emigracji zarobkowej - w przypadku Polski należy spodziewać się zwiększenia skali emigracji zarobkowej do Niemiec i utrzymanie wysokiej imigracji pracowników z Ukrainy do Polski). Jeśli stopa bezrobocia rejestrowanego utrzyma się na poziomie wyraźnie przekraczającym ten sprzed pandemii, wówczas można zakładać, że w debacie publicznej i programach partii politycznych zostaną wyeksponowane wątki dotyczące wprowadzenia bezwarunkowego dochodu podstawowego, rządowych programów subwencjonowania płac w branżach o obniżonej skali obrotów z powodów zdrowotnych, ulgi podatkowe na tworzenia miejsc pracy w branżach o istotnym znaczeniu dla pozycji konkurencyjnej państwa w ujęciu średnio- i długoterminowym. Jeśli jednak w IV kwartale 2020 roku dojdzie do ponownego wzrostu zachorowań, wówczas konieczna będzie readaptacja całej gospodarki (i rynku pracy) uwzględniająca wzorce reakcji konsumentów i podmiotów gospodarczych z I połowy roku, co może prowadzić do ukształtowania się nowych form obecności państwa w gospodarce.

WNIOSKI KOŃCOWE

1. Przedstawiona analiza, silnie zdeterminowana czynnikami biologicznymi, na które nie mamy jeszcze wystarczającego wpływu, powinna uświadamiać decydentom, że podjęta dziś interwencja ma na celu zapewnienie państwu i gospodarce warunków i czasu dla przyjęcia odpowiedzialnej strategii w kilku wymiarach – zdrowotnym, ekonomicznym i społecznym.
2. Ryzyko negatywnego scenariusza rozwoju sytuacji zdrowotnej, przy dużym prawdopodobieństwie kłopotów z opanowaniem epidemii i braku skutecznej szczepionki w perspektywie co najmniej roku 2021, oznacza, że strategia przygotowania na długookresową walkę z epidemią musi zakładać jak najszybszy scenariusz odmrożenia gospodarki.
3. Skuteczność powrotu do aktywności gospodarczej, będzie tym skuteczniejsza, im bardziej uwzględniać będzie globalne, a w przypadku Polski europejskie uwarunkowania ożywienia gospodarki tj. przywrócenia przerwanych łańcucha dostaw i poziomu eksportu polskiej gospodarki, zwłaszcza w odniesieniu do relacji handlowych z Niemcami i całą strefą euro.
4. Uruchomienie gospodarki najpóźniej w perspektywie II połowy 2020 powinno uchronić polski rynek pracy przed szybkim wzrostem stopy bezrobocia rejestrowanego, a co za tym idzie wpłynąć na względną stabilność budżetu państwa. Mimo, że nieuchronny będzie wysoki deficyt w 2020 roku i podobnie w 2021 roku, rząd wprowadzając działania stabilizujące powinien unikać wzrostu opodatkowania i kosztów pracy. Tylko taki scenariusz jest w stanie przekonać firmy do utrzymania stabilizacji zatrudnienia, mimo, że od października, a najpóźniej listopada wzrośnie lawinowo liczba absencji chorobowych. Nie można wykluczyć wzrostu znaczenia postulatów etatystycznych w polskiej agendzie

legislacyjnej. Prawdopodobnie w zarządzaniu publicznym na szerszą skalę będą stosowane metody masowego monitoringu cyfrowego obywateli w związku z ich bezpieczeństwem zdrowotnym – takiego scenariusza nie wyklucza Komisja Europejska.

5. Bardzo prawdopodobny nawrót pandemii w końcówce 2020 i w I kwartale 2021 oznacza, że fundusze publiczne muszą w nowych warunkach zostać dopasowane do potrzeb zdrowotnych społeczeństwa. To może oznaczać konieczność zmniejszenia wymiaru wynagrodzenia chorobowego i zasiłku chorobowego np. z 80% do 60%, uruchomienia programu ochrony miejsc pracy na poziomie niższym pod względem wysokości świadczeń w wymiarze indywidualnym, ale na poziomie zagregowanym zbliżonym wartościowo w 2021 roku. Prawdopodobne, że po doświadczeniach 2020 roku ograniczenia na tę skalę nie będą już konieczne, ale niezbędne będzie w 2021 szybsze odmrożenie gospodarki, w ścisłej koordynacji z państwami regionu.
6. Skuteczność zarysowanej strategii jest ściśle uzależniona od kondycji służby zdrowia, dlatego jeśli przewidywać w perspektywie najbliższych decyzji oraz kolejnych lat wzrost obciążeń budżetowych, to mogą i powinny one dotyczyć przede wszystkim wzrostu nakładów na służbę zdrowia. Można zakładać, że każdy punkt procentowy wzrostu nakładów na ubezpieczenie zdrowotne przełoży się nie tylko na bezpieczeństwo obywateli, ale i zdolność gospodarki do tworzenia wartości dodanej. Dlatego wzrost składki zdrowotnej, nawet o 5 % nie powinien budzić żadnych kontrowersji.

Tabela 1. Matryca aktywności w poszczególnych sekcjach PKD* w kontekście pandemii COVID-19 od kwietnia do grudnia 2020 r.

SEKCJE PKD		Sekcja A	Sekcja B	Sekcja C	Sekcja D	Sekcja E	Sekcja F	Sekcja G	Sekcja H	Sekcja I	Sekcja J
Możliwość pracy zdalnej		Niska	Niska	Niska	Niska	Niska	Niska	Średnia	Niska	Niska	Wysoka
Prawdopodobieństwo redukcji zatrudnienia		Niskie	Niskie	Średnie	Niskie	Niskie	Średnie	Wysokie	Średnie	Wysokie	Średnie
Prawne ograniczenie działalności gospodarczej		NIE	NIE	NIE	NIE	NIE	NIE	TAK	NIE	TAK	NIE
Możliwość pełnoskalowej aktywności	2 kwartał 2020 r.	Wysoka	Wysoka	Wysoka	Wysoka	Wysoka	Wysoka	Niska	Wysoka	Średnia	Niska
	3 kwartał 2020 r.	Wysoka	Wysoka	Wysoka	Wysoka	Wysoka	Wysoka	Średnia	Wysoka	Średnia	Średnia
	4 kwartał 2020 r.	Wysoka	Wysoka	Wysoka	Wysoka	Wysoka	Wysoka	Średnia	Wysoka	Średnia	Wysoka
SEKCJE PKD		Sekcja K	Sekcja L	Sekcja M	Sekcja N	Sekcja O	Sekcja P	Sekcja Q	Sekcja R	Sekcja S	
Możliwość pracy zdalnej		Wysoka	Średnia	Wysoka	Średnia	Średnia	Wysoka	Niska	Wysoka	Niska	
Prawdopodobieństwo redukcji zatrudnienia		Średnie	Średnie	Średnie	Wysokie	Niskie	Niskie	Niskie	Średnie	Średnie	
Prawne ograniczenie działalności gospodarczej		NIE	NIE	TAK	NIE?	NIE	TAK	NIE	TAK	TAK	
Możliwość pełnoskalowej aktywności	2 kwartał 2020 r.	Średnia	Średnia	Niska	Niska	Średnia	Niska	Niska	Niska	Niska	
	3 kwartał 2020 r.	Średnia	Średnia	Średnia	Średnia	Wysoka	Średnia	Średnia	Średnia	Średnia	
	4 kwartał 2020 r.	Wysoka	Wysoka	Wysoka	Wysoka	Wysoka	Średnia	Wysoka	Średnia	Średnia	

Źródło: opracowanie własne. *UWAGA: nie uwzględniono sekcji T i sekcji U

Tabela 2. Matryca adaptacji polskiego rynku pracy do szoku podażowego wywołanego pandemią COVID-19 od marca do grudnia 2020 r.

Miesiąc		mar.20	kwi.20	maj.20	cze.20	lip.20	sie.20	wrz.20	paź.20	lis.20	gru.20
Kwartał		1Q	2Q			3Q			4Q		
Faza rozwojowa pandemii COVID-19	Wariant optymistyczny	Faza wstępna	Faza rozwojowa		Faza spadkowa		Faza wygaszania		Faza prewencji		
	Wariant pesymistyczny	Faza wstępna	Faza rozwojowa		Faza spadkowa		Faza wygaszania		Faza wstępna	Faza rozwojowa	
Poziom aktywności ekonomicznej		Zmniejszenie możliwości produkcyjnych			Przywrócenie możliwości produkcyjnych			Stabilizacja możliwości produkcyjnych			Wzrost możliwości produkcyjnych
Typ adaptacji rynku pracy		Mikroadaptacje (firmy)	Mezoadaptacja (sekcje PKD)			Adaptacja endogenna (krajowego rynku pracy)			Adaptacja egzogenna (całego rynku pracy UE)		
Aktywna polityka rynku pracy - instrumenty		Zamrożenie danin publicznych	Subwencjonowanie zatrudnienia			Fundusze unijne/wsparcie sektorowe państwa/nacjonalizacja			Bezwarunkowy dochód podstawowy /subwencjonowanie płac/ulgi podatkowe na tworzenie nowych miejsc pracy		

Źródło: opracowanie własne

