



**Mogło być dużo gorzej...**

**...czyli rynek pracy w czasie pandemii**

**Porównania międzynarodowe i wnioski na przyszłość**

**Grudzień 2020**

# Spis treści

<b>Streszczenie</b>	<b>3</b>
<b>Wprowadzenie</b>	<b>4</b>
<b>Sytuacja w której się znaleźliśmy</b>	<b>5</b>
<b>Przegląd porównawczy instrumentów wsparcia rynku pracy</b>	<b>9</b>
<b>Skutki stosowania instrumentów wsparcia rynku pracy</b>	<b>13</b>
<b>Podsumowanie i wnioski na przyszłość</b>	<b>16</b>

# Streszczenie

**Rok 2020 przyniósł pandemię COVID-19, która miała ogromny wpływ na większość dziedzin życia społecznego i gospodarczego.** W obliczu ryzyka najgłębszej od dziesięcioleci recesji kraje stanęły w sytuacji zagrożenia masowym bezrobociem i potencjalną falą bankructw firm. Odpowiedzią ze strony polityki gospodarczej było **wdrożenie bezprecedensowych, co do skali i zakresu, programów pomocy publicznej.** Szczególną rolę odgrywały instrumenty nakierowane na ochronę rynku pracy i na tym aspekcie skupia się poniższy raport.

Pandemia wirusa SARS-CoV-2 wymusiła nakładanie obostrzeń epidemicznych, które okresowo silnie ograniczały aktywność ekonomiczną i popyt na pracę. Biorąc pod uwagę przejściowy, nawet jeżeli przeciągający się, wpływ epidemii na życie gospodarcze, **decydenci dążyli do uniknięcia dostosowań rynku pracy przez redukcję zatrudnienia.** Szok pandemiczny, mający znamiona katastrofy naturalnej, a nie cyklicznej dekonunktury, mógł potencjalnie wygenerować długotrwałe negatywne konsekwencje dla rynku pracy. Motywowane redukcją kosztów czasowe zwolnienia pracowników w okresie osłabionego popytu, które nie wynikały z normalnego cyklu gospodarczego, mogły okazać się suboptymalne z długoterminowego punktu widzenia. Po pierwsze, wzrost bezrobocia to ubytek dochodów obywateli i zagregowanego popytu. Po drugie, likwidacja miejsca pracy, a następnie próby jego odtworzenia, często niosą za sobą trwałe ubytki wiedzy i doświadczenia, negatywnie rzutując na wydajność. Po trzecie, w przypadku części zwolnionych istnieje ryzyko długotrwałego bezrobocia, co powoduje erozję kapitału ludzkiego i potencjału gospodarczego.

W celu uniknięcia ekstensywnych dostosowań wykorzystania zasobów pracy (zmiana liczby pracowników) rządzący dążyli do zmian w intensywności ich wykorzystania (wymiar etatu, czas pracy). **Do popularnych instrumentów należały dopłaty do wynagrodzeń pracowników oraz dopłaty do skróconego czasu pracy, które miały ochronić zagrożone etaty.** Doświadczenia 2020 r. wskazują, że wiele z zastosowanych instrumentów okazało się skutecznymi w ochronie miejsc pracy, niejako „zamrażając” rynek pracy w okresach największego spadku aktywności. W efekcie **udało się uniknąć masowych zwolnień i lawinowego wzrostu liczby bezrobotnych.**

**Część zastosowanych podczas pandemii COVID-19 instrumentów ochrony rynku pracy może na stałe wejść do zestawu narzędzi polityki gospodarczej,** ograniczając negatywny wpływ dekonunktury na wahania na rynku pracy. W efekcie możemy być świadkami mniejszej zmienności liczby pracujących oraz stopy bezrobocia na przestrzeni cyklu koniunkturalnego, przy większych zmianach sytuacji fiskalnej. Jednocześnie kluczowe jest, aby po instrumenty te sięgać w sposób uzasadniony i odpowiedzialny. Z jednej, strony należy unikać pokusy nadużycia (*moral hazard*), która może prowadzić do nieodpowiedzialnych zachowań przedsiębiorstw w nadziei na pomoc publiczną. Z drugiej strony, nie wszystkie miejsca pracy warto i należy chronić, gdyż może to zaburzać naturalne dostosowania rynku pracy do zmieniającej się struktury gospodarki. Potencjalne osłabienie procesów dostosowawczych i realokacyjnych w wykorzystaniu zasobów w gospodarce może ograniczać efektywność gospodarowania i wydajność. Nadzwyczajne czasy wymagają nadzwyczajnych działań, ale nie wszystkie z nich powinny stać się nową normalnością.

## Wprowadzenie

Oddajemy na ręce Czytelników kolejny raport specjalny ekonomistów Banku Pekao S.A. Jest on poświęcony rynkowi pracy jako obiektowi polityki gospodarczej (w tym stabilizacyjnej) w 2020 r. W bezprecedensowej sytuacji, w jakiej znalazły się główne światowe gospodarki, priorytetem stało się ratowanie miejsc pracy i zapobieżenie katastrofalnemu wzrostowi bezrobocia/spadkowi zatrudnienia, które pociągałyby za sobą negatywne skutki społeczne i ekonomiczne.

W tej sytuacji **preferowanym w wielu krajach instrumentem stały się dopłaty do zatrudnienia lub do skróconego czasu pracy**, pozwalające niejako „zamrozić” stan zatrudnienia do czasu powrotu popytu zagregowanego na wcześniejszą ścieżkę. Ich główną cechą jest tworzenie bodźców (finansowych) dla pracodawców, aby za zmniejszonym wymiarem czasu pracy pracownika nie szło zerwanie stosunku pracy. Popularność i skala stosowania tego rodzaju instrumentów stała się w 2020 r. gigantyczna i ich obecność można stwierdzić w kilkunastu krajach OECD, a w niektórych przypadkach objęły one istotny odsetek siły roboczej (tj. większość). Wstępny bilans tego rodzaju instrumentów jest pozytywny – **pogorszenie sytuacji na rynkach pracy było generalnie mniejsze od pierwszych prognoz i mniejsze niż wynikałoby to z wielkości spadków PKB w tych gospodarkach**. Podobne doświadczenia widzimy w Polsce, gdzie wzrosty bezrobocia okazały się być niewielkie, pomimo tego, że Polska zanotowała w 2020 r. pierwszy od początku lat 90-tych spadek aktywności ekonomicznej. Ignorując na chwilę niektóre wątpliwości dotyczące adekwatności stopy bezrobocia jako miernika opisującego jedną liczbą stan rynku pracy, możemy przytoczyć jeden kluczowy fakt. W kwietniu 2020 r. powszechne były oczekiwania, że stopa bezrobocia sięgnie dwucyfrowych poziomów na koniec roku. Sześć miesięcy później dla wszystkich prognozujących stało się jasne, że stopa bezrobocia najprawdopodobniej nie wzrośnie nawet do 7%.

Nie oznacza to jednak, że mamy do czynienia z panaceum. Programy podtrzymujące zatrudnienie z natury rzeczy funkcjonują jako dodatkowy automatyczny stabilizator, a ich wykorzystanie jest lustrzanym odbiciem stanu koniunktury. **O ile możliwe (i doświadczenia większości krajów stosujących takie instrumenty potwierdzają) jest zmniejszenie wahań zatrudnienia, o tyle nie da się ich wyeliminować całkowicie**. Nie jest to też pożądane – **nie wszystkie miejsca pracy warto ratować**, zwłaszcza w sytuacji, gdy dochodzi do przeobrażeń sektorowych, zmian preferencji czy szybkiej dyfuzji technologii. Obok głębokości i szybkości nastania, tegoroczna recesja miała również ten wymiar.

Niniejszy raport postanowiliśmy poświęcić przeszłości, teraźniejszości i przyszłości wsparcia zatrudnienia. Na początek naświetlamy tło ponownego zainteresowania wsparciem rynku pracy, tj. stan koniunktury w 2020 r. i jego teoretyczne konsekwencje dla rynku pracy, któremu polityka publiczna starała się zapobiec. W kolejnym rozdziale dokonujemy przeglądu porównawczego instrumentów podtrzymania zatrudnienia. Część trzecia poświęcona jest krótko- i długoterminowym konsekwencjom ich stosowania, tj. mocnym i słabym stronom oraz ryzykom z nimi związanym. Kończymy, podsumowując nasz stan wiedzy na temat rynków pracy w głównych gospodarkach oraz efektów dotychczas rozdystrybuowanego wsparcia.

## Sytuacja w której się znaleźliśmy

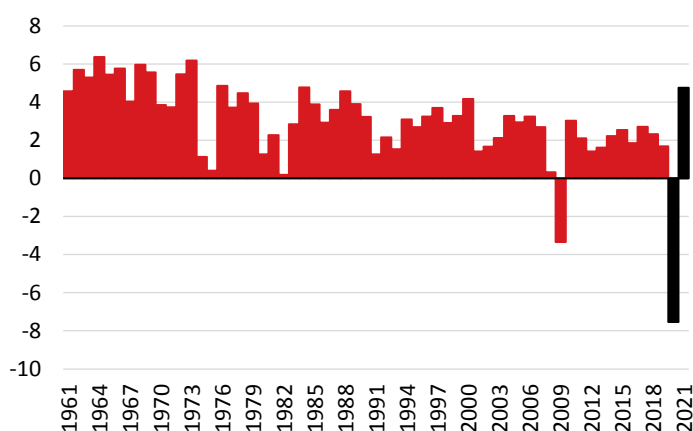
### Recesja i pandemia

W 2020 r. wielokrotnie i przez wszystkie przypadki odmienialiśmy słowo „bezprecedensowy” – całkowicie słusznie. Przebieg cyklu koniunkturalnego w tym roku był wyjątkowy pod względem charakterystyki, przyczyn i reakcji polityki pieniężnej. W przeciągu dwóch miesięcy obserwatorzy życia gospodarczego musieli przejść od rozważań na temat spodziewanej poprawy sytuacji w gospodarce światowej do prognozowania najgłębszego załamania aktywności ekonomicznej od II wojny światowej.

**Gospodarki rozwinięte najprawdopodobniej skurczą się o w tym roku o 7,5%** (prognoza OECD dla całego bloku państw zrzeszonych), **a odbicie w 2021 r. będzie niepełne.** Ostatnie prognozy wskazują na wzrost jedynie o 4,8%. **Poziom aktywności gospodarczej sprzed pandemii będzie osiągnięty, w zależności od obszaru gospodarczego, w 2022 r. lub nawet później,** a praktycznie żaden ośrodek nie prognozuje obecnie powrotu do trendów sprzed pandemii. Innymi słowy, wywołane przez pandemię i walkę z nią szramy zostaną z nami na zawsze.

Spadek PKB nie jest tutaj końcem, ale jedynie początkiem historii. Z jego wahaniami wiążą się fluktuacje całej palety cyklicznych wskaźników makroekonomicznych. Typowo, wahaniom PKB towarzyszą wahania popytu na pracę, tworzonych i zapełnianych miejsc pracy oraz zatrudnienia (pozytywna korelacja), a także likwidowanych miejsc pracy i bezrobocia (ujemna korelacja). Innymi słowy, nawet w normalnych czasach istnieje wyraźna korelacja

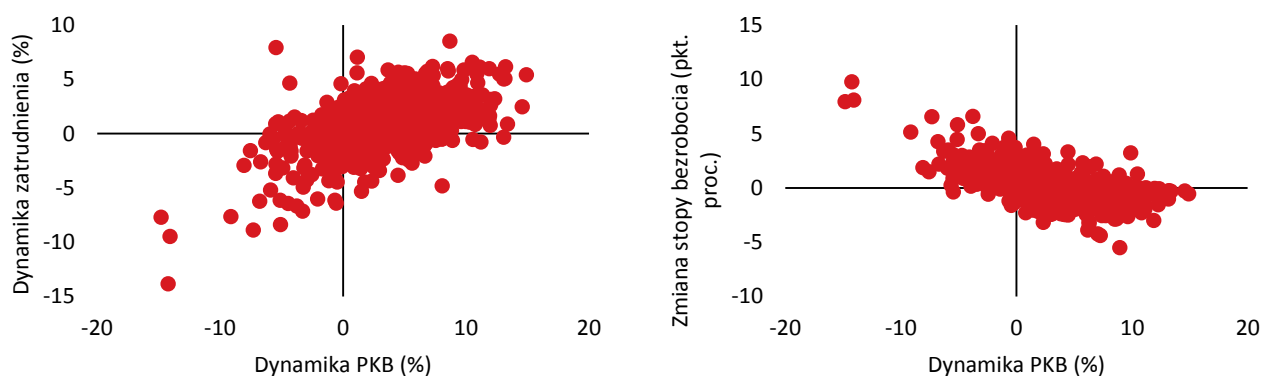
**Rys. 1** Dynamika PKB w państwach OECD wraz z prognozą na lata 2020-21 (kolor czarny)



Źródło: OECD.

między wzrostem gospodarczym a zmianami zatrudnienia i bezrobocia. Typowo w ekonomii relację tą określa się mianem prawa Okuna (na cześć amerykańskiego ekonomisty, który w 1962 r. po raz pierwszy ją zaobserwował). Nie wnikając w pewne niuanse dotyczące sposobu formułowania, możemy zauważyć, że jest ona historycznie dość stabilna i różnicowania między krajami. Dla USA większość szacunków wskazuje, że odchylenie PKB o 1% w dół wiąże się ze wzrostem stopy bezrobocia o 0,2-0,4 pkt. proc. względem poziomu długookresowego i ze spadkiem zatrudnienia o ok. 0,5%. Siła tej relacji różni się pomiędzy krajami, ale nie ma oczywistego związku z jakąkolwiek cechą tych gospodarek. Aby zilustrować jak ściśle rynek pracy reaguje na wahania cyklu koniunkturalnego, na poniższych wykresach zestawiliśmy dynamiki PKB, zatrudnienia i bezrobocia dla państw OECD w latach 1960-2019.

**Rys. 2** Ilustracja prawa Okuna – dynamika PKB i dynamika zatrudnienia (lewy panel) oraz zmiana stopy bezrobocia (prawy panel) w państwach OECD w latach 1991-2019



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych OECD.

Podstawowy wniosek z prawa Okuna na dzień dzisiejszy jest następujący: **spadek PKB w skali obserwowanej w II kwartale b.r. lub nawet w całym roku 2020 powinien przełożyć się na znaczący spadek zatrudnienia i wzrost stopy bezrobocia.**

### **Teoretyczne uzasadnienie dla ochrony zatrudnienia**

**Dostosowania zatrudnienia w cyklu koniunkturalnym są nie do uniknięcia i prawdopodobnie nie jest celowym ratowanie wszystkich miejsc pracy.** Istnieją jednak argumenty przemawiające za wpływaniem na skalę tych dostosowań przez państwo. Mówiąc językiem ściśle ekonomicznym, **można rozpatrywać dostosowania w kategoriach ekstensywnej i intensywnej podaży pracy.** Pierwsze z nich to w okresie recesji cięcia liczby pracujących, drugie – cięcia czasu pracy. **Historycznie dominują właśnie te pierwsze** i zatrudnienie waha się bardziej niż przeciętna liczba godzin przepracowana przez pracownika. Wynika to przede wszystkim ze szczególnego charakteru pracy jako czynnika produkcji. Nieco bardziej kolokwialnie można określić pracę mianem „bryłowanej”. Z większą precyzją powiedzielibyśmy o niej, że jest trudno podzielna – począwszy od wydzielania dyskretnych ułamków etatów, a skończywszy na trudnościach w podziale obowiązków na części. Praca obwarowana jest także szeregiem regulacji, wyznaczających jej warunki, standardy organizacji miejsca pracy, czas pracy i gospodarowanie nim oraz procedury związane z zatrudnianiem i zwalnianiem pracowników. Z punktu widzenia pracodawcy wiąże się z istotnymi kosztami stałymi (obowiązki składkowe, podatkowe, administracyjne i kadrowe). Z punktu widzenia pracownika – nie jest w pełni dobrowolna. Niewiele jest alternatywnych wobec pracy zawodowej źródeł dochodu i gospodarstwa domowe, charakteryzujące się awersją do ryzyka i niechęcią do ponoszenia strat, nie będą łatwo godzić się na zmniejszenie swojego dochodu.

Nie istnieje jedna uniwersalnie akceptowana taksonomia interwencji państwa w rynek pracy – swoimi dysponują badacze z ekonomii pracy, swoje stosują organizacje międzynarodowe w analizach i na potrzeby statystyki. Obok tradycyjnego podziału na aktywne i pasywne polityki rynku pracy funkcjonują też rozróżnienie na działania popytowe, podażowe i poprawiające wiązanie się pracodawców i pracowników.

Klasyfikacja OECD wyróżnia dziewięć różnych kategorii wsparcia rynku pracy. Z naszego punktu widzenia **drugorzędne znaczenie mają te interwencje, które nie mają cyklicznego i stabilizującego charakteru,** tj. których wprowadzanie i wykorzystanie nie ma związku z cyklem koniunkturalnym. Interesujące są zatem:

- **Zasiłki dla osób bezrobotnych** i wszelkiego rodzaju wsparcie dochodowe i rzeczowe osób bezrobotnych.
- **Bodźce finansowe dla ochrony zatrudnienia** – tutaj wyróżnić można dwa aspekty: dopłaty do skracania czasu pracy i programy pracy krótkoterminowej oraz bezpośrednie subsydiowanie wynagrodzeń pracowników.
- **Programy szkoleniowe,** zmian kwalifikacji i wsparcia dla zakładania własnej działalności gospodarczej.
- **Działania pośrednio wpływające na rynek pracy poprzez oddziaływanie na popyt zagregowany.** Klasyczna ekspansja fiskalna opierająca się na inwestycjach czy bezwarunkowych (uniwersalnych) transferach będzie tutaj przykładem.

Dodatkowym aspektem jest zmiana parametrów istniejących programów pod wpływem cyklu koniunkturalnego.

**Zadaniem większości w/w instrumentów wspierających zatrudnienie jest podtrzymanie strumienia dochodów gospodarstw domowych.** W przypadku ochrony zatrudnienia jest nim również **zapobieganie nadmiernym zwolnieniom,** czyli takim, których nie uzasadniałaby bardziej długoterminowa kalkulacja. W tym sensie, instrumenty tego rodzaju zmniejszają nieefektywności w gospodarce, które pojawiłyby się, gdyby doszło do likwidacji tych miejsc pracy. Zarówno zwolnienie, jak i późniejsze zatrudnienie pracownika wiąże się z pewnymi kosztami po stronie pracownika i pracodawcy, a samo miejsce pracy (postrzegane jako kombinacja pracownika i wykorzystywanych i dopasowanych do niego narzędzi i elementów majątku trwałego) może być trudne do odtworzenia. Innymi słowy, **sytuacja, w której następuje zwolnienie pracownika na kilka miesięcy i ponowne zatrudnienie na tym samym stanowisku i w tej samej firmie, może być pod wieloma względami gorsza od „przetrzymania” tegoż pracownika na stanowisku.**

W kalkulacjach dotyczących potencjalnych korzyści i kosztów wspierania rynku pracy należy też uwzględnić potencjalne koszty społeczne i ekonomiczne bezrobocia, takie jak **utrata kapitału ludzkiego i dezaktualizacja umiejętności pracowników**. Transfery społeczne typowo pełnią tutaj komplementarną funkcję, zapewniając bezrobotnemu bufor finansowy i komfort wyboru takiego miejsca pracy, które najlepiej będzie odzwierciedlać jego umiejętności. W warunkach pandemii, co oczywiste, ta funkcja transferów miała już mniejsze znaczenie, podobnie jak zwyczajowe argumenty dotyczące niechęci do pracy.

W kontekście 2020 dochodzi dodatkowy cel, związany ze specyficznym charakterem tegorocznej recesji, która przypomina bardziej efekt katastrofy naturalnej niż typowe cykliczne wahnięcie koniunktury. Instrumenty chroniące zatrudnienie w obecnych warunkach mają zatem na celu **zahibernowanie rynków pracy do czasu zakończenia najostrożniejszej fazy pandemii** i zachowanie tych miejsc pracy, których likwidacja nie byłaby w jakikolwiek sposób zwiniona.

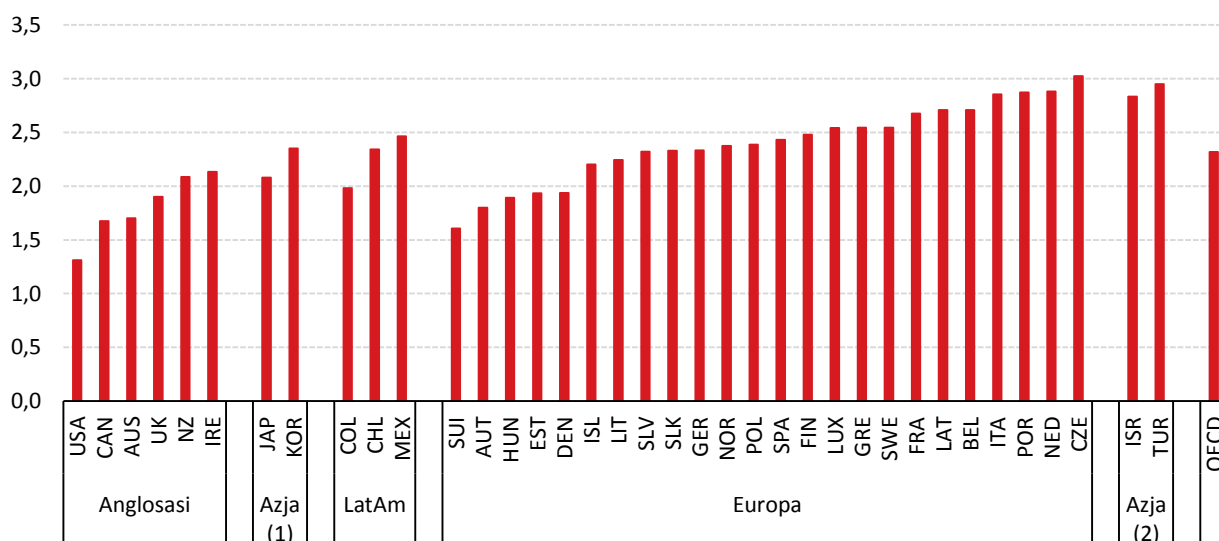
Potencjalne minusy tego rodzaju instrumentów, na jakie wskazuje się w literaturze przedmiotu, są dwojakie: **jałowa strata** (ang. *deadweight*), pojawiająca się, gdy ratujemy miejsca pracy, które nie były zagrożone; **efekt przesunięcia** (ang. *displacement*) – gdy wsparcie państwa wykrzywia istniejące bodźce i pozwala zachować miejsca pracy, których nie należało zachowywać. Do tych negatywnych konsekwencji jeszcze wrócimy.

## Możliwości stosowania w różnych krajach

**Dopłaty do skróconego czasu pracy i utrzymania zatrudnienia nie są instrumentem dla każdego.** Nie jest przypadkiem, że zastosowano je przede wszystkim w państwach europejskich i niektórych krajach anglosaskich. **Ma to bowiem związek z istniejącym w danym kraju modelem funkcjonowania rynku pracy.** Mnogość jego instytucji jest niemożliwa do pełnego uchwycenia jedną liczbą, nie znaczy to jednak, że nie warto próbować. Indeksy prawnej ochrony zatrudnienia kompilowane co rok przez OECD są taką skróconą miarą. Obejmują one m.in. łatwość rozwiązania umowy z pracownikiem, rolę związków zawodowych w procesie, okres wypowiedzenia oraz możliwości przywracania do pracy i litygacji w przypadku bezprawnego czy nieuprawnionego zwolnienia.

Potwierdzają one znany powszechnie fakt, że **krajem o najmniejszej skali ochrony zatrudnienia są w OECD Stany Zjednoczone**, przy czym pozycja tego kraju jest zawyżona z uwagi na najwyższą efektywność systemu prawnego w zakresie przypadków bezpodstawnego zwolnienia. W kontekście zdarzeń roku 2020 ten aspekt prawnej ochrony zatrudnienia jest prawdopodobnie całkowicie bez znaczenia. Z drugiej zaś strony, łatwość zwolnienia, brak czasu wypowiedzenia i długość procedur zwolnienia plasują USA na dole rankingu. Bliskim instytucjonalnie Stanom Zjednoczonym krajem jest Kanada.

**Rys. 3** Wskaźniki restrykcyjności ochrony zatrudnienia w 2019 r.



---

Instytucje rynku pracy w dużej mierze zdeterminowały miks polityk publicznych stosowanych przy łagodzeniu skutków ekonomicznych pandemii. **W Stanach Zjednoczonych zdecydowano się przede wszystkim na transfery gotówkowe**, zaś niewielki program ochrony zatrudnienia (PPP – *Paycheck Protection Programme*) był małą częścią całego pakietu fiskalnego i najprawdopodobniej nie przyniósł zakładanych skutków. Mówiąc nieco kolokwialnie, aby było co ratować, program musi być w stanie zmienić kalkulację kosztów i korzyści ze zwolnienia pracownika i zostać wdrożony w okresie decyzyjnym. W modelu amerykańskim nie było nigdy na to szans. Zamiast tego, model amerykański opierał się na tymczasowym zwiększeniu hojności systemu transferów – obok rozszerzenia zasiłków dla bezrobotnych (zwiększając i wartość zasiłku i czas jego wprowadzania), wprowadzono uniwersalny jednorazowy transfer w wysokości \$1200 dla osoby dorosłej i \$500 dla dziecka. **Nie oznacza to, że systemy zasiłków dla bezrobotnych nie działały w innych krajach – wręcz przeciwnie, jednak nie były one preferowanym instrumentem tylko działaniem zapasowym** w tych przypadkach, gdy doszło do zerwania stosunków pracy.



## Przegląd porównawczy instrumentów wsparcia rynku pracy

### Stan bieżący

**Tab. 1** Instrumenty wsparcia rynku pracy w wybranych krajach

	Francja	Hiszpania	Niemcy	Polska	USA	Wielka Brytania	Włochy
Program pracy krótkoterminowej	●	●	●		●	●	●
Dopłaty do wynagrodzeń				●			
Złagodzenie zasad udzielania istniejących wcześniej świadczeń			●				●
Wydłużony okres pobierania zasiłku dla bezrobotnych lub zwiększenie jego wysokości			●		●		
Wsparcie dla osób młodych lub dopiero wchodzących na rynek pracy	●		●			●	
Zwolnienie ze składek na ubezpieczenie społeczne	●	●	●	●			●
Pomoc warunkowana brakiem zwolnień		●		●	●		●
Program dochodu minimalnego		●					
Dodatkowy zasiłek opiekuńczy			●	●			●
Świadczenie dla osób, które utraciły pracę z powodu pandemii				●	●		

Źródło: opracowanie własne.

**Programy tymczasowej redukcji czasu pracy** (z ang. *short-time work schemes*) stały się głównym narzędziem mającym na celu ograniczenie wzrostu bezrobocia po wybuchu pandemii COVID-19. Większość krajów Europy posiadało już takie programy przed wybuchem korona-kryzysu, choć niektóre wprowadziły go dopiero teraz (np. Wielka Brytania). Najistotniejszą różnicą pomiędzy wprowadzonymi rozwiązaniami jest wysokość rekompensaty za skrócony czas pracy. W Hiszpanii i Francji jest to 70%, przy czym we Francji 100% rekompensaty mogą otrzymać osoby utrzymujące się z płacy minimalnej. Z kolei we Włoszech pracownicy o skróconym czasie pracy otrzymują 80% wynagrodzenia za godziny nieprzepracowane, jednak obowiązują górne ograniczenia wypłaconej kwoty. Dodatkowo, inaczej niż przed pandemią, o wypłatę rekompensaty mogą starać się pracownicy dowolnej branży i firmy o dowolnej wielkości.

Natomiast w Niemczech wysokość rekompensaty z tytułu skróconego czasu pracy jest zależna od czasu jej pobierania i waha się od 70% do 87% utraconych zarobków netto. Jeszcze przed pandemią wynosiła ona 60% lub 67% dla gospodarstw domowych z dziećmi i można było ją pobierać maksymalnie 12 miesięcy (obecnie 21 miesięcy). Program pracy krótkoterminowej wprowadziło również 26 stanów USA, choć ten element wsparcia rynku pracy nigdy nie odgrywał tutaj większej roli (niska świadomość firm o istnieniu programu, skomplikowane procedury biurowe, niskie zachęty finansowe dla pracodawców). W Wielkiej Brytanii program pracy krótkoterminowej został uruchomiony po raz pierwszy właśnie na czas pandemii. Wielka Brytania zaproponowała pracownikom o skróconym czasie pracy 80% wynagrodzenia za godziny spędzone na „urlopie” (ang. *furlough*), jednak z ograniczeniem jednorazowej wypłaty do 2500 GBP.

**Tab. 2** Skala programów redukcji czasu pracy w wybranych krajach w czasie korona-kryzysu

	Francja	Hiszpania	Niemcy	UK	Włochy
Przeciętna liczba pracowników o skróconym czasie pracy (mln)	4,1	1,7	3,8	6,0	2,3
Przeciętna liczba pracowników o skróconym czasie pracy (% wszystkich pracujących)	15,1	8,6	9,0	18,4	9,8
Koszt programu (mld EUR)*	23	13,4	20	48	
Koszt programu (% PKB)*	0,9	1,1	0,6	1,9	

\* Do końca października 2020 r.  
Źródło: opracowanie własne.

Polska wprowadziła **dopłaty do wynagrodzeń**. Tego rodzaju wsparcie można było pobierać wyłącznie przez 3 miesiące, a jego maksymalna wysokość stanowiła 40% przeciętnego wynagrodzenia (2452 PLN brutto). W ramach Tarczy 4.0 dofinansowania rozszerzono o pracowników objętych przestojem lub obniżonym wymiarem czasu pracy na wszystkich pracownikach (z pominięciem tych, których płaca przekracza 300% przeciętnej).

W Niemczech i we Włoszech **złagodzone zasady udzielania wcześniej istniejących świadczeń**. W czasie pandemii niemieckie firmy mogą wprowadzić Kurzarbeit, jeśli co najmniej 10% pracowników zostanie objętych cięciami godzin pracy przynajmniej o 10%. Wcześniej wymagano objęcia 1/3 pracowników wspomnianymi cięciami. Natomiast we Włoszech rozszerzono program pracy krótkoterminowej na wszystkie firmy oraz zniesiono wymóg udowodnienia przez przedsiębiorstwo, że znajduje się ono w niekorzystnej sytuacji finansowej, by mogło ten program wprowadzić.

W Niemczech i USA **wydłużono okres pobierania zasiłku dla bezrobotnych** o odpowiednio 3 miesiące i 13-20 tygodni (w zależności od stanu). W USA tego rodzaju dodatkowa pomoc obowiązywała (do 7 listopada) tylko w stanach z wysokim bezrobociem. Dodatkowo, każdej osobie pobierającej zasiłek dla bezrobotnych lub innego rodzaju świadczenia w ramach walki ze skutkami pandemii do 5 września przysługiwał dodatek w wysokości 600 USD (do końca lipca) lub 300-400 USD (od sierpnia do końca programu).

Wiele krajów wprowadziło **programy wsparcia dla osób młodych i dopiero wchodzących na rynek pracy**. We Francji firmy zatrudniające osobę w wieku poniżej 25 lat między sierpniem br. a styczniem 2021 r. otrzymują 4000 EUR. Z kolei przy zatrudnieniu praktykanta w wieku poniżej 18 lat firma otrzyma 5000 EUR, a za osobę powyżej 18 roku życia 8000 EUR. Niemal identyczny system obowiązuje w Wielkiej Brytanii. Różni się on wyłącznie wysokością wypłat i widełkami dla wieku praktykanta. Za nowego praktykanta w wieku od 16 do 24 lat przedsiębiorstwo otrzyma 2000 GBP, a jeśli praktykant jest w wieku 25 lat lub więcej to dodatek wynosi 1500 GBP. Dodatkowo wprowadzono tam tzw. *Kickstart Scheme*. W jego ramach, przy zatrudnieniu osoby w wieku 16-24 lat, pobierającej *Universal Credit* (zasiłek dla bezrobotnych lub osób, które zarabiają mało) i zagrożonej długotrwałym bezrobociem, rząd pokryje koszt pierwszych sześciu miesięcy wynagrodzenia pracownika, przy 25 godzinach pracy tygodniowo, według obowiązującej płacy minimalnej. Rząd pokryje również składki na ubezpieczenie społeczne i minimalne składki emerytalne. Trzecim rozwiązaniem proponowanym w Wielkiej Brytanii jest *Traineeship Scheme*, w ramach którego firmy otrzymają 1000 GBP za każdy nowy etat stażowy. Rząd zapewni fundusze na około 30 000 nowych miejsc. Z kolei w Niemczech małe i średnie firmy otrzymają 2000 EUR na praktykanta, jeżeli utrzymają stałą liczbę praktykantów. Stawka rośnie do 3000 EUR, jeżeli liczba praktykantów wzrasta.

Często stosowanym narzędziem w ramach pakietów pomocowych jest **zwolnienie ze składek na ubezpieczenie społeczne**. We Francji, Niemczech, Włoszech i Hiszpanii obowiązuje to przedsiębiorstwa uczestniczące w programie skróconego czasu pracy. Dodatkowo we Włoszech obowiązuje zwolnienie z opłacania składek nowozatrudnionego pracownika na umowę o pracę przez 6 miesięcy. W Polsce natomiast, w ramach Tarczy 3.0, z opłacania składek zostały tymczasowo zwolnione mikro i małe firmy. W kolejnych odstępach tarcz antykryzysowych zwolnienie ze składek zostało ograniczone do przedsiębiorstw z branż szczególnie poszkodowanych.

Część krajów będących przedmiotem niniejszego przeglądu **warunkowała pomoc udzielaną przedsiębiorcom utrzymaniem przez nich zatrudnienia na niezmiennym poziomie**. W Hiszpanii dotyczy to firm, które wprowadziły program skróconego czasu pracy. Zobowiązane są one do powstrzymania się od zwolnień przez 6 miesięcy po zakończeniu programu, w przeciwnym razie muszą zwrócić wszystkie otrzymane od rządu fundusze. Z kolei w Polsce taki warunek obowiązuje wyłącznie w okresie wypłaty dofinansowania do wynagrodzenia pracownika, czyli maksymalnie 3 miesiące. Natomiast pobieranie subwencji z Tarczy Finansowej PFR zobowiązuje do utrzymania zatrudnienia przez 12 miesięcy od otrzymania dotacji. Jest to warunek ewentualnego umorzenia znacznej części udzielonego wsparcia. W USA taki wymóg funkcjonuje tylko przy kredytach udzielanych dużym przedsiębiorstwom. Były one zobowiązane do utrzymania 90% (w późniejszym okresie 60%) kadry przy pełnym wynagrodzeniu do końca września br. Natomiast we Włoszech pracodawcy, którzy zamierzają ubiegać się o dostęp do funduszy na rekompensatę dla pracowników, będą mogli zwolnić zbiorowo lub indywidualnie pracowników wyłącznie z uzasadnionego, obiektywnego powodu po 18 tygodniach korzystania ze wspomnianych funduszy. Z kolei przedsiębiorstwa, które z takiej pomocy nie skorzystały, lecz były objęte zwolnieniem z opłacania składek na ubezpieczenie społeczne, mogą zwalniać swoich pracowników pod koniec okresu zwolnienia ze składek.

Jedynym krajem, który zdecydował się na **wdrożenie programu dochodu minimalnego** jest Hiszpania. Wszedł on w życie 15 czerwca 2020 r. Gwarantuje on roczny poziom dochodów wszystkim obywatelom w zależności od zamożności oraz liczby członków gospodarstwa domowego. W przypadku gospodarstwa domowego utworzonego przez jedną osobę dorosłą minimalna gwarantowana kwota wynosi 5 538 EUR rocznie, ale liczba ta wzrasta do 12 184 EUR w przypadku gospodarstwa domowego składającego się z 2 osób dorosłych i 3 dzieci. Środki będą wypłacane przez 12 miesięcy w roku i ma być to stałe wsparcie – nie tylko na czas pandemii.

Na **wprowadzenie dodatkowego zasiłku opiekuńczego** zdecydowały się Polska, Niemcy oraz Włochy. W Polsce podczas zamknięcia szkół opiekunowie dziecka do lat 8 mogą wnioskować o dodatkowy zasiłek. Natomiast we Włoszech możliwe jest skorzystanie z 30-dniowego urlopu ze względu na konieczność opieki nad dzieckiem do lat 12 (podczas zamknięcia szkół). W tym czasie opiekun otrzymuje 50% wynagrodzenia. Z kolei w Niemczech istnieje możliwość uzyskania rekompensaty w wysokości do 67% utraconych zarobków w wyniku konieczności opieki nad dzieckiem do lat 12 wywołanej zamknięciem szkół i przedszkoli.

**Świadczenia dla osób, które utraciły pracę z powodu pandemii** obowiązują w Polsce i USA. W Polsce takiego rodzaju świadczenie funkcjonowało pod nazwą dodatku solidarnościowego. Była to kwota 1400 PLN, którą wypłacano przez maksymalnie 3 miesiące. Podobny program, jednak o dużo większej skali, wprowadzono w USA. W ramach PUAP (ang. *Pandemic Unemployment Assistance*) zasiłki wypłacane są osobom wcześniej niekwalifikującym się do otrzymania zasiłku, a które straciły pracę na skutek pandemii. Świadczenie można pobierać przez maksymalnie 39 tygodni.

### Co dalej?

Druga fala pandemii postawiła przed rządzącymi konieczność wprowadzania kolejnych rozwiązań wspomagających rynek pracy lub przedłużenia tych dotychczasowych. Wiele krajów decyduje się na tę drugą opcję, często modyfikując funkcjonujące już narzędzia pomocy. **Najpopularniejszym rozwiązaniem wśród opisywanych krajów, które zostało przedłużone, jest program pracy krótkoterminowej**. W Niemczech przedłużono go do końca 2021 roku, natomiast z Francji płyną informacje o przedłużeniu programu nawet o 2 lata. Z kolei Wielka Brytania wydłużyła funkcjonowanie programu do końca marca 2021, jednocześnie rezygnując z tzw. *Job Retention Bonus*, czyli jednorazowej wypłaty w wysokości 1 000 GBP dla przedsiębiorstw za każdego pracownika objętego programem pracy krótkoterminowej. Hiszpania natomiast wydłużyła taki program jedynie do końca stycznia 2021 r. Włochy, których początkowym planem było zakończenie programu pracy krótkoterminowej wraz z końcem roku, przedłużyły go o 18 tygodni.

**O wydłużeniu tego rodzaju programu w USA wiadomo niewiele**, tak samo jak o pozostałych rozwiązaniach w ramach pakietu pomocowego. Od kilku miesięcy trwają rozmowy nad nowym pakietem stymulacyjnym, który miałby zastąpić lub przedłużyć dotychczasowe rozwiązania. **Niestety nie ma na razie zgody co do wielkości nowego pakietu**, czy jego głównych założeń. Pewne jest jednak to, że większość zasiłków wprowadzonych w ramach obowiązującego pakietu wygasa wraz z końcem roku. Wyjątkiem jest dodatek FPUC w wysokości 600 USD, który trafiał do osób otrzymujących jakikolwiek zasiłek i przestał być wypłacany wraz z końcem lipca.

Warto również wspomnieć o zmianach wprowadzonych w Polsce. **W ramach najnowszej Tarczy Antykryzysowej** (zwanej również Branżową) **pomoc kierowana jest do konkretnych branż**, które najsilniej odczuły skutki pandemii. Mogą one skorzystać z dopłat do wynagrodzeń (w tym postojowego i dodatkowego postojowego) lub zwolnienia ze składek ZUS w przypadku dochodów niższych o 40% r/r. Ponadto firmy, które nie skorzystały do tej pory z żadnej pomocy rządowej, mają możliwość skorzystania ze świadczeń przedstawionych we wcześniejszych odsłonach Tarczy do końca czerwca 2021.

Jeśli chodzi o przedłużenie innych bardziej istotnych rozwiązań to warto tutaj zaznaczyć, że w Hiszpanii, zgodnie z wcześniejszymi planami, na stałe wprowadza się program dochodu minimalnego. We Francji przedłużony do lutego 2021 zostaje program dopłat dla firm zatrudniających praktykantów. Z Wielkiej Brytanii płyną informacje o możliwości przedłużenia programu wsparcia dla osób młodych, dopiero wchodzących na rynek pracy, który pierwotnie miał funkcjonować do końca roku.

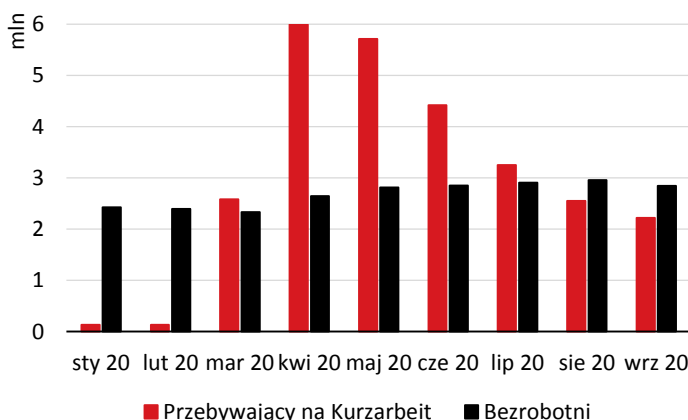
## Skutki stosowania instrumentów wsparcia rynku pracy

### Krótkoterminowe

Programy tymczasowej redukcji czasu pracy stały się głównym narzędziem mającym na celu ograniczenie wzrostu bezrobocia po wybuchu pandemii COVID-19 w większości krajów europejskich. Programy te pozwalają na zachowanie miejsc pracy w firmach doświadczających tymczasowego ograniczenia działalności gospodarczej poprzez **obniżenie kosztów pracy firm**, przy jednoczesnym **wspieraniu dochodów pracowników**, których godziny pracy zostały skrócone. Mają zapewnić firmom **niezbędną płynność**, aby zatrzymać swoich pracowników, w tym ich talenty i doświadczenie, oraz **umożliwić im szybszy powrót do pełnej działalności**, bez konieczności przechodzenia przez proces zatrudnienia i szkolenia nowych pracowników.

Na przykładzie niemieckiego programu Kurzarbeit można zauważyć, jak elastycznie pracodawcy dostosowywali wymiar czasu zatrudnienia w obliczu bardzo dynamicznie zmieniającego się środowiska gospodarczego. W epicentrum wiosennego „lockdownu”, kiedy to najwięcej pracujących przebywało na Kurzarbeit, **ich liczba wzrosła dynamicznie do 6 mln, co stanowiło ponad 14% osób pracujących w Niemczech**. Podczas letniej odwilży koronawirusa, i idącym za tym złagodzeniem obostrzeń gospodarczych, liczba osób przebywających na Kurzarbeit szybko obniżyła się. Wszystko to działo się przy względnie stabilnej liczbie bezrobotnych.

**Rys. 4** Liczba osób w niemieckim programie Kurzarbeit vs. bezrobotni

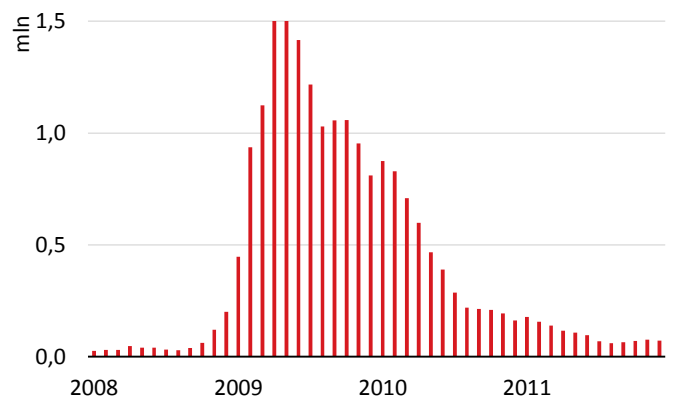


Źródło: Federalny Urząd Pracy.

Ostatni raz na tak dużą skalę Kurzarbeit był wykorzystywany podczas kryzysu finansowego lat 2008-2009 i to właśnie jemu przypisuje się największą rolę w utrzymaniu niemieckiego rynku pracy w ryzach podczas tego kryzysu. Brenke (2011)<sup>1</sup> szacował, że **bez funkcjonowania Kurzarbeit przyrost stopy bezrobocia w Niemczech byłby dwukrotnie wyższy** niż faktycznie miało to miejsce w 2009 r. Liczba pracujących utrzymywała się na stałym poziomie zarówno w 2008 oraz 2009 r. (przy jednym z wyższych spadków liczby przepracowanych godzin na jednego pracownika), gdzie w większości innych krajów nastąpił znaczny spadek zatrudnienia.

Trzeba też zauważyć, że liczba pracujących w systemie skróconego czasu pracy w najgorszym momencie kryzysu była wtedy i tak 4-krotnie mniejsza niż podczas obecnego korona-kryzysu, ale powrót do stanu zatrudnienia przedkryzysowego był mocno wydłużony w czasie. Zakładamy, że przy obecnym korona-kryzysie, który można traktować bardziej jako nagłą katastrofę naturalną, **powrót stanu zatrudnienia do czasów sprzed pandemii będzie trwał krócej przy założeniu znacznego zmniejszenia niebezpieczeństwa pandemicznego**.

**Rys. 5** Liczba osób w programie Kurzarbeit podczas kryzysu finansowego lat 2008-2009



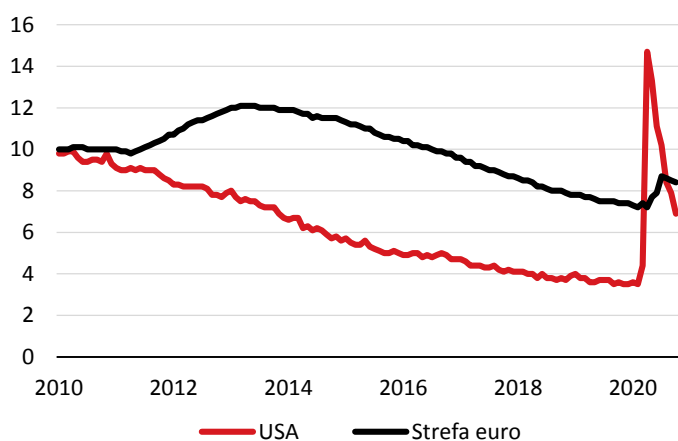
Źródło: Federalny Urząd Pracy.

Z kolei alternatywne, amerykańskie podejście, skupione jest na wypłatach rozszerzonych zasiłków dla bezrobotnych przy jednoczesnym braku działań na rzecz podtrzymania więzi na linii pracownik-pracodawca. **Taki rynek pracy bardzo szybko reaguje na fluktuacje koniunktury gospodarczej**, co widać było doskonale podczas obecnego kryzysu gospodarczego. Wystarczy porównać jak zachowywała się stopa

1) Brenke K, Rinne U, Zimmermann KF (2011) *Short-Time Work: The German Answer to the Great Recession*, Discussion Paper 5780, Institute for the Study of Labor (IZA), Bonn.

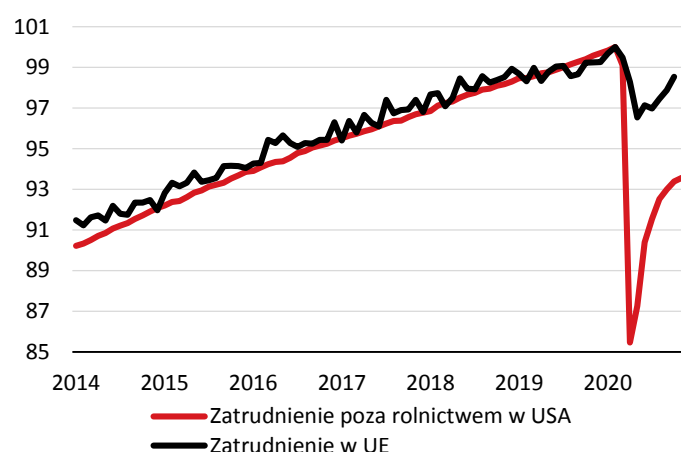
Bezrobocia w USA w porównaniu do tej w strefie euro (por. wykres poniżej). Rynek reagujący na fluktuacje koniunktury gospodarczej nie jest jednocześnie rynkiem pracy gwarantującym szybki powrót zatrudnienia do stanu wyjściowego po silnych szokach i głębokich spadkach. Jak pokazują doświadczenia poprzedniej recesji i – jak wszystko na to wskazuje – również obecnej, **żaden stopień elastyczności relacji pracownik-pracodawca nie gwarantuje uniknięcia scenariuszy „przesunięcia”, czyli trwałego obniżenia trendu zatrudnienia.**

**Rys. 6** Stopa bezrobocia: strefa euro vs. USA



Źródło: Eurostat, FRED.

**Rys. 7** Poziom zatrudnienia (luty 2020 = 100): UE vs. USA



Uwaga: miesięczne zatrudnienie w UE jest spójne z metodyką LFS i obliczone na podstawie miesięcznych danych o bezrobociu.

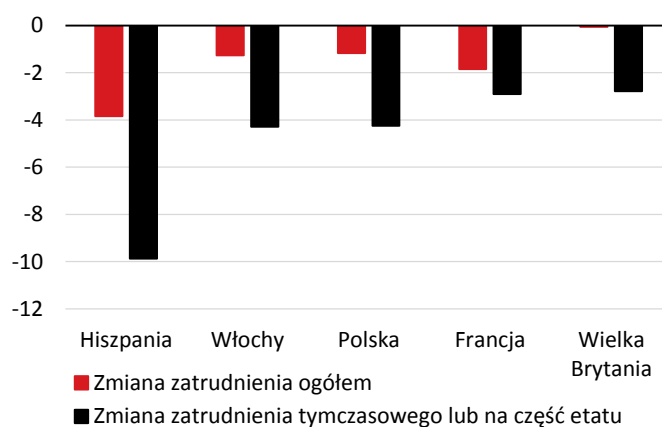
Źródło: Eurostat, FRED, obliczenia własne.

Zarządzanie i wdrażanie programów redukcji czasu pracy jest prawdopodobnie łatwiejsze w większych firmach, które mają już doświadczenie w korzystaniu z takich instrumentów. W obecnej sytuacji firmy z sektora usług

oraz wiele mniejszych firm, które są obecnie szczególnie dotknięte kryzysem, mogą napotkać nieznanne biurokratyczne przeszkody i praktyczne wyzwania podczas wdrażania tych programów. **Może to zwiększyć rozbieżności pomiędzy sytuacją firm dużych i małych na niekorzyść tych drugich.**

Powiązana kwestią jest to, że w programach wsparcia zatrudnienia **mało uwagi poświęca się elastycznej sile roboczej** – np. pracownikom zatrudnionym w niepełnym wymiarze godzin, czy na umowach cywilnoprawnych. Wiemy, że zakończenie zatrudnienia na takich umowach jest znacznie prostsze niż w przypadku umów o pracę i **to właśnie wśród tych osób zarejestrowano największe spadki pracujących podczas obecnego kryzysu.** W Polsce, według danych ZUS o liczbie ubezpieczonych w zależności od formy zatrudnienia, w I połowie 2020 r. liczba ubezpieczonych w ZUS z tytułu umowy cywilnoprawnej spadła o 7%, podczas gdy wśród „etatowców” liczba ta spadła o 2%.

**Rys. 8** Zmiana zatrudnienia ogółem vs. na czas określony lub na część etatu (% 2Q20 vs. 1Q20)

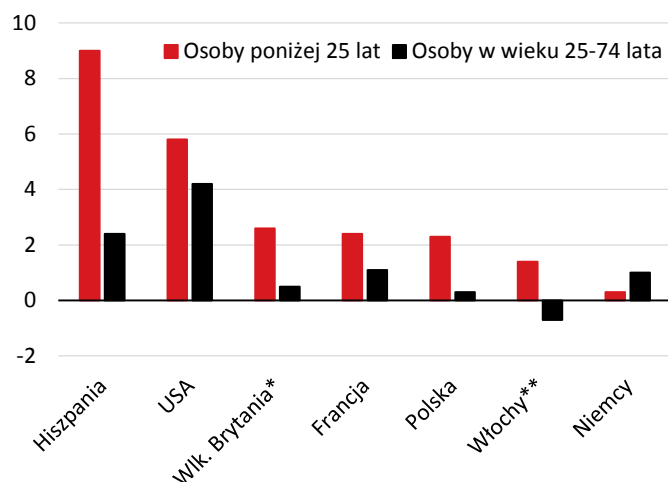


Źródło: Eurostat.

Powyższą hipotezę potwierdza również **najwyższy wzrost bezrobocia wśród osób młodych**, którzy właśnie w największym stopniu pracują w oparciu o umowy okresowe albo cywilnoprawne. Trzeba też dodać, że w stosowanych programach wsparcia zatrudnienia największą wagę przykładana się do zatrzymania osób obecnie pracujących, co **redukuje przepływ pracowników i tym samym utrudnia wejście na rynek pracy nowym osobom, przeważnie młodym.**

Rys. 9

### Zmiana stopy bezrobocia w podziale na grupę wiekową (pp., luty-wrzesień 2020)



\* dane za luty-sierpień 2020 r.

\*\* dane za luty-czerwiec 2020 r.

Źródło: Eurostat

### Skutki długoterminowe

Najoczywistsze konsekwencje stosowania instrumentów wspierających zatrudnienie dotyczą tego, jakie skutki można w dłuższym okresie powiązać z realizacją przez nie głównych celów na rynku pracy, czyli ograniczania wzrostów bezrobocia lub spadków zatrudnienia. **Brak masowego bezrobocia oznacza brak destrukcji kapitału ludzkiego pracowników, którzy w alternatywnym scenariuszu znaleźliby się bez pracy i których umiejętności, wiedza oraz relacje z innymi pracownikami ulegałyby dezaktualizacji lub zanikowi.** Doświadczenia wielu państw z okresu po Wielkiej Recesji z lat 2008-2009 wskazują również na to, że **długotrwale bezrobotni stają się z czasem biernymi zawodowo, tracąc całkowicie zainteresowanie rynkiem pracy.** Z punktu widzenia polityki państwa **oznacza to również mniejsze wydatki na świadczenia społeczne substytuujące nieistniejące dochody z pracy,** w tym świadczenia niewiązane zazwyczaj z bezrobociem, jak np. renty chorobowe (ich antycykliczność widzimy m.in. w Stanach Zjednoczonych). Zapobiegając „wypadaniu” części pracowników z rynku pracy i ograniczając destrukcję kapitału ludzkiego zwolnionych pracowników, **wsparcie rynku pracy jest również ważne dla utrzymania potencjału gospodarki.**

Do niekorzystnych długofalowych skutków podtrzymywania zatrudnienia należy z kolei zaliczyć:

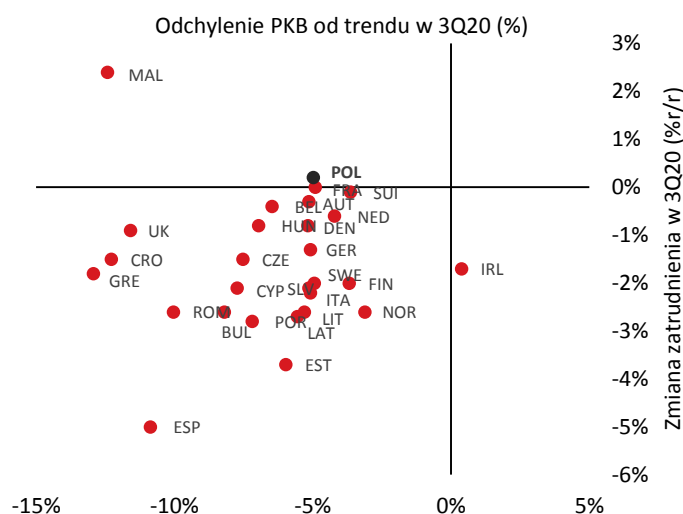
- **Oslabienie procesów dostosowawczych i realokacyjnych w gospodarce.** Oznacza to przedłużenie funkcjonowania sektorów i firm, których warunki funkcjonowania zmieniły się w sposób trwały i których przedkryzysowe rozmiary nie są już optymalne zważywszy na odmienne preferencje konsumentów, rozpowszechnienie technologii lub inne warunki prowadzenia działalności. Podtrzymanie zatrudnienia oznacza uniemożliwienie przepływu pracowników do bardziej produktywnych przedsiębiorstw i branż, a tym samym niemożność rynkowego powiązania ich wiedzy, umiejętności i kompetencji z takimi miejscami pracy, gdzie byłyby one najlepiej wykorzystane. Na zbyt wolnej lub upośledzonej realokacji traci efektywność gospodarowania i wydajność gospodarki.
- **Pokusę utrzymywania wsparcia na zbyt wysokim poziomie** z uwagi na nadużycia, działania grup interesu, czynniki polityczne czy też brak jasnej strategii wyjścia z „kryzysowej” fazy prowadzenia polityki publicznej.

## Podsumowanie i wnioski na przyszłość

Kończący się rok zaczął się banalnie i zwyczajnie, ale przyniósł największe wyzwanie dla polityki publicznej (w szczególności, dla polityki stabilizacyjnej) od dekady, a pod wieloma względami – od II wojny światowej. Po 2020 r. nikogo już nie będą dziwić dwucyfrowe spadki PKB, zmniejszanie się podstawowych ekonomicznych wielkości o ¼ w miesiąc czy też indeksy koniunktury zbliżone do (ekonomicznego) absolutnego zera. To wyzwanie wymagało wytoczenia przez rządy ekonomicznego arsenału i zrobienia tego szybko. **Istotną część wsparcia fiskalnego wprowadzanego w 2020 r. przez rządu była ukierunkowana na stabilizację rynku pracy i zapobieżenie najbardziej skrajnym scenariuszom**, tj. natychmiastowym cięciom zatrudnienia i skokowym wzrostom bezrobocia. W tym celu uruchomione zostały zarówno standardowe i automatyczne narzędzia (jak zasiłki dla bezrobotnych), jak i odkurzono instrumenty, które ostatnio masowo stosowano dekadę wcześniej. Do nich zalicza się programy skracania czasu pracy oraz dopłaty do wynagrodzeń i inne formy subsydiowania zatrudnienia. W zależności od kraju, pochłonęły one od 0,5 do 1,5% PKB.

Warto przy tym pamiętać, że to tylko część szerszego katalogu działań antykryzysowych i **obserwowane rezultaty (zmiany kluczowych wskaźników rynku pracy) są konsekwencją interakcji różnych instrumentów**. W przypadku większości z nich możemy mówić o komplementarności. Struktura pakietów antykryzysowych różniła się w sposób diametralny między krajami i w państwach rozwiniętych obserwowaliśmy realizację kilku różnych modeli stymulacji, od dominacji instrumentów pożyczkowych po ekspansję fiskalną nakierowaną w pierwszej kolejności na sektor przedsiębiorstw. **Takie podejście premiuje rynek pracy w sposób pośredni** – w pewnym sensie można myśleć w kategoriach „skapywania” (ang. *trickle-down economics*), mając na uwadze całą bagaż towarzyszący temu pojęciu.

**Rys. 10** Porównanie spadków PKB i zatrudnienia w 3Q20



Źródło: Eurostat, Pekao S.A.

„Apokaliptyczne scenariusze” dla rynku pracy, których formułowanie było jak najbardziej zasadne w świetle dwucyfrowych spadków PKB, nie spełniły się. **W państwach stosujących na dużą skalę wsparcie dla rynku pracy skala wzrostów bezrobocia była niewielka, znacznie mniejsza niż w poprzednich historycznych epizodach dekonunktury**. W istocie, reakcja zatrudnienia i bezrobocia na spadek PKB była tam przynajmniej dwukrotnie słabsza niż w przeszłości. W Polsce, gdzie stosowaniu instrumentów podtrzymywania zatrudnienia towarzyszyła ekspansja fiskalna na dużą skalę, odstępstwo od prawa Okuna jest jeszcze większe (por. wykres powyżej) i **liczba pracujących w III kwartale znalazła się na plusie r/r** mimo wciąż niepełnego ożywienia. Cel podstawowy został zatem osiągnięty, ale to dopiero część drogi. **Każde wsparcie publiczne pociąga za sobą problem stworzenia strategii wyjścia**. W przypadku niektórych instrumentów jest ono technicznie proste i w dużej mierze automatyczne. Decyzja o wycofaniu wymaga jednak oceny roli, jaką wsparcie pełni w podtrzymywaniu zatrudnienia i zdolności gospodarki do samodzielnego funkcjonowania. Perspektywa masowych szczepień na COVID-19 z pewnością w tym aspekcie pomaga.



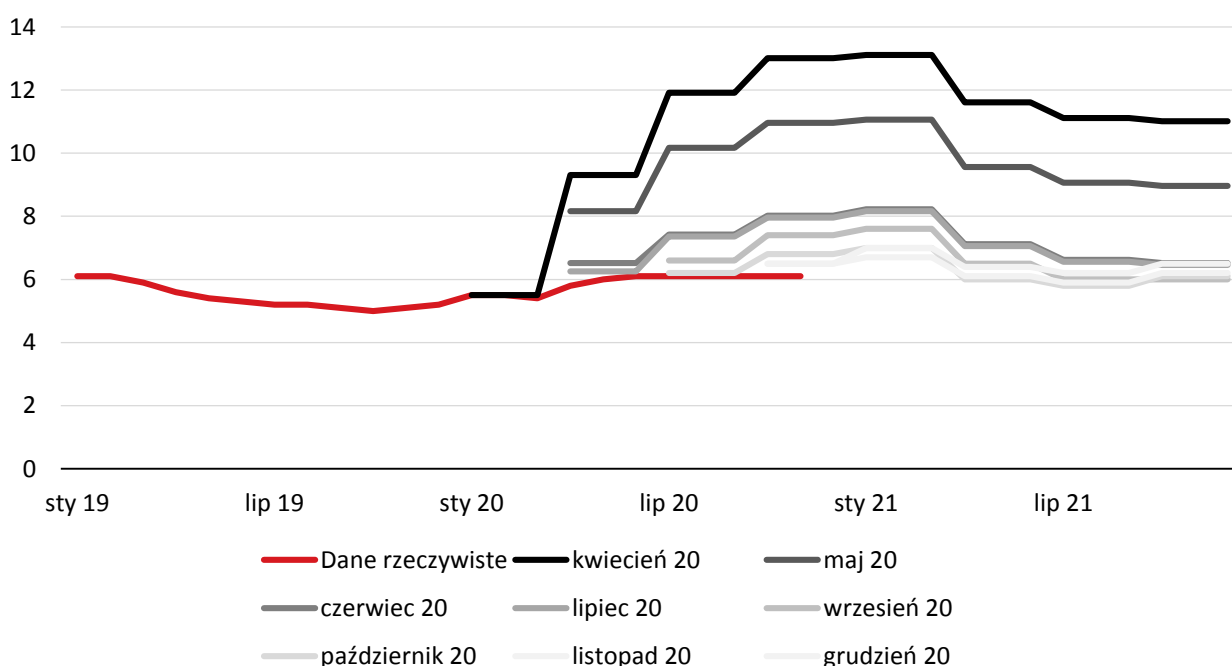
O zmianach strukturalnych, które przynosi kryzys COVID-19, napisano już wiele i prawdopodobnie dużo w tym przesady. Rola i sytuacja wielu sektorów zmienia się jednak na wiele lat, a w wielu z nich doszło do przyspieszenia zmian technologicznych i preferencji konsumentów. **Wielu miejsc pracy nie da się uratować i jest to niecelowe, a polityka państwa powinna w tym zakresie opierać się nie na jednym instrumencie, tylko na komplementarnym zestawie.** Przejście od polityk stabilizacji zatrudnienia do klasycznych polityk rynku pracy (zasiłków dla bezrobotnych, szkoleń, etc.) byłoby wskazane dla tej części siły roboczej, która będzie podlegać realokacji. Jednocześnie, ogólne warunki makroekonomiczne (nastawienie polityki pieniężnej i fiskalnej) mogą temu sprzyjać i **zbyt wczesne wycofywanie wsparcia publicznego sensu largo będzie przeciwskuteczne**, jeśli utrwali problemy narosłe w wyniku kryzysu i pandemii.

Wreszcie, rok 2020 niesie za sobą pewną naukę dotyczącą prognozowania rynku pracy. Poniższy wykres przedstawia faktyczną ścieżkę bezrobocia rejestrowanego w Polsce (ostatnie dwa lata), na którą nałożono prognozy formułowane na początku kolejnych miesięcy roku, począwszy od kwietnia. W przeciągu siedmiu miesięcy (czyli sześciu rund prognostycznych) nasze przewidywania dotyczące tego,

jak kształtować się będzie stopa bezrobocia rejestrowanego na koniec b.r. uległy przepołowieniu, odzwierciedlając w dużej mierze brak reakcji tej zmiennej na dekonjunkcję. Naturalnie, taka zmienność prognoz nie jest powodem do chluby (aczkolwiek konsensus rynkowy przesunął się praktycznie tak samo), ale wniosek jest bardziej ogólny. Wiedząc to, co wiemy o mechanice rynku pracy w 2020 r., ekonomiści muszą być bardziej uważni jeśli chodzi o warunkowy charakter prognoz. Są one bowiem uzależnione od przyjętych założeń co do wsparcia publicznego i jego skuteczności. **Możemy oczekiwać, że w przyszłych epizodach dekonjunkcji przyszłe zestawy instrumentów antykryzysowych (czy będą nazywane tarczami, czy mieczami, czy pakietami) będą ponownie obejmować wspieranie zatrudnienia poprzez systemy dopłat do skróconego czasu pracy lub utrzymywania zatrudnienia.**

Co więcej, niezależnie od innych efektów (których nie obserwujemy bezpośrednio, a które poznamy dopiero w toku szczegółowych badań empirycznych), doświadczenie roku 2020 zostanie uznane przez decydentów za sukces. Zwiększa to prawdopodobieństwo, że zastosowane podczas pandemii narzędzia pomocowe dla rynku pracy zostaną na stałe, oczywiście w skali adekwatnej do przyszłych wyzwań.

**Rys. 11** Stopa bezrobocia rejestrowanego – porównanie faktycznej ścieżki i kolejnych prognoz Pekao SA



## Nota prawna

Niniejsza publikacja (dalej „Publikacja”) przygotowana przez Departament Analiz Makroekonomicznych Banku Polska Kasa Opieki Spółka Akcyjna (dalej „Pekao S.A.”) stanowi publikację handlową i ma charakter wyłącznie informacyjny. Żadna z jej części nie stanowi podstawy do zawarcia jakiegokolwiek umowy lub powstania zobowiązania, w szczególności nie stanowi oferty w rozumieniu art. 66 Kodeksu Cywilnego. Publikacja nie stanowi rekomendacji udzielanej w ramach usługi doradztwa inwestycyjnego, analizy inwestycyjnej, analizy finansowej oraz innej rekomendacji o charakterze ogólnym dotyczącej transakcji w zakresie instrumentów finansowych, rekomendacji inwestycyjnej w rozumieniu Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 596/2014 z dnia 16 kwietnia 2014 r, w sprawie nadużyć na rynku ani porady inwestycyjnej o charakterze ogólnym dotyczącej inwestowania w instrumenty finansowe, a informacje w niej zawarte nie mogą być traktowane, jako propozycja nabycia jakichkolwiek instrumentów finansowych, usługa doradztwa inwestycyjnego, podatkowego lub jako forma świadczenia pomocy prawnej. Publikacja nie została przygotowana zgodnie z wymogami prawnymi zapewniającymi niezależność badań inwestycyjnych i nie podlega żadnym zakazom w zakresie rozpowszechniania badań inwestycyjnych i nie stanowi badania inwestycyjnego.

Przedstawiona w publikacji analiza oparta jest na informacjach publicznie dostępnych – do jej sporządzenia nie wykorzystano żadnych informacji poufnych. Pekao S.A. dołożył należytej staranności w celu zapewnienia, iż zawarte informacje nie są błędne lub nieprawdziwe w dniu ich publikacji, jednak Pekao S.A. ani jego pracownicy nie ponoszą odpowiedzialności za ich prawdziwość i kompletność jak również za jakiegokolwiek szkody powstałe w wyniku wykorzystania niniejszej publikacji lub zawartych w niej informacji. Pekao S.A. nie udziela w odniesieniu do niniejszej publikacji żadnych gwarancji, wyraźnych ani dorozumianych, dotyczących wartości handlowej, przydatności do określonego celu lub nienaruszania własności intelektualnej lub innego nienaruszania praw.

Niektóre treści objęte niniejszą publikacją mogą zawierać odesłania do stron internetowych i materiałów opracowanych przez podmioty trzecie. Pekao S.A. nie dokonuje weryfikacji takich stron internetowych i materiałów, w szczególności pod kątem ich prawdziwości i rzetelności zawartych w nich informacji, a wszelkie korzystanie z takich stron internetowych i materiałów następuje na wyłączne ryzyko i odpowiedzialność użytkownika. Odsyłanie przez Pekao S.A. w publikowanych treściach do zewnętrznych stron internetowych i materiałów nie oznacza również, że Pekao potwierdza lub podziela zawarte w nich poglądy i informacje.

Niniejsza publikacja może zawierać wypowiedzi prognozujące. Wypowiedzi te, oparte na bieżących planach, założeniach, ocenach, prognozach, oczekiwaniach oraz historycznych danych, jako odnoszące się do zdarzeń przyszłych są ze swej natury niepewne i obciążone ryzykiem błędu. Z tego względu nie stanowią one gwarancji przyszłych zdarzeń, sytuacji gospodarczej w ujęciu makroekonomicznym ani w odniesieniu do jakiegokolwiek konkretnego podmiotu lub grupy podmiotów, cen instrumentów finansowych lub jakichkolwiek przyszłych wyników i wskaźników finansowych. Wszelkie prognozy dotyczące poziomu kursów walutowych nie odnoszą się do instrumentów finansowych opartych o te kursy walutowe.

Informacje zawarte w tej publikacji są aktualne na datę utworzenia dokumentu i mogą ulec zmianie w przyszłości. Pekao S.A. nie zobowiązuje się do ich aktualizowania po dniu utworzenia dokumentu.

Pekao S.A. oświadcza, że jest animatorem rynku lub dostawcą płynności w odniesieniu do Skarbowych Papierów Wartościowych wyemitowanych przez Ministerstwo Finansów oraz dokonuje transakcji na Skarbowych Papierach Wartościowych na własny rachunek. Pekao S.A. na mocy zawartych umów pełni funkcję Dealera Rynku Pieniężnego oraz Dealera Skarbowych Papierów Wartościowych.

Departament Analiz Makroekonomicznych jest wydzieloną jednostką organizacyjną, niezależną od jednostki zawierającej w imieniu Banku transakcje na instrumentach finansowych. Jednocześnie wprowadzone wewnętrzne rozwiązania administracyjne oraz bariery informacyjne mają na celu zapobieganie konfliktom interesów. Wynagrodzenie pracowników sporządzających Publikacje nie jest i nie będzie bezpośrednio lub pośrednio powiązane z wynikami finansowymi uzyskiwanymi przez Pekao S.A. w ramach transakcji na instrumentach finansowych. Pracownicy sporządzający Publikacje nie są zaangażowani kapitałowo w instrumenty finansowe będące przedmiotem Publikacji oraz nie pełnią żadnej funkcji w organach emitenta oraz nie otrzymują od niego wynagrodzenia. Zgodnie z najlepszą wiedzą pracowników sporządzających Publikacje, nie występują powiązania, które mogłyby rodzić konflikt interesów.

Niniejsza publikacja nie jest przeznaczona do użytku prywatnych inwestorów. Decyzja inwestycyjna w odniesieniu do papieru wartościowego, produktu finansowego lub inwestycji powinna być podjęta na podstawie opublikowanego prospektu emisyjnego lub kompletnej dokumentacji dla papieru wartościowego, produktu finansowego lub inwestycji. Ostateczna decyzja zawarcia transakcji należy wyłącznie do inwestora. Pekao S.A. nie występuje w roli pośrednika ani przedstawiciela inwestora. Przed zawarciem każdej transakcji inwestor powinien, nie opierając się na informacjach przekazanych przez Pekao S.A., określić jej ryzyko, potencjalne korzyści oraz straty z nią związane, jak również w szczególności charakterystykę, konsekwencje prawne, podatkowe i księgowo-transakcyjne oraz konsekwencje zmieniających się czynników rynkowych, a także w sposób niezależny ocenić czy jest w stanie sam lub po konsultacjach ze swoimi doradcami podjąć takie ryzyko.

Nadzór nad działalnością Pekao S.A. sprawuje Komisja Nadzoru Finansowego.

Powielanie bądź publikowanie niniejszego dokumentu lub jego części bez pisemnej zgody Pekao S.A. jest zabronione.

## Departament Analiz Makroekonomicznych

***Ernest Pytlarczyk, CFA, Główny Ekonomista Banku***

☎ +48 (22) 524 59 14

✉ [ernest.pytlarczyk@pekao.com.pl](mailto:ernest.pytlarczyk@pekao.com.pl)

### Zespół Analiz i Prognoz Rynkowych

***Adam Antoniak***

☎ +48 (22) 524 59 95

✉ [adam.antoniak@pekao.com.pl](mailto:adam.antoniak@pekao.com.pl)

***Piotr Bartkiewicz, CFA***

✉ [piotr.bartkiewicz@pekao.com.pl](mailto:piotr.bartkiewicz@pekao.com.pl)

***Aleksandra Beśka***

✉ [aleksandra.beska@pekao.com.pl](mailto:aleksandra.beska@pekao.com.pl)

***Kamil Łuczkowski***

☎ +48 (22) 524 59 15

✉ [kamil.luczkowski@pekao.com.pl](mailto:kamil.luczkowski@pekao.com.pl)

***Arkadiusz Urbański***

☎ +48 (22) 524 59 93

✉ [arkadiusz.urbanski@pekao.com.pl](mailto:arkadiusz.urbanski@pekao.com.pl)

### Zespół Analiz Sektorowych

***Krzysztof Mrówczyński, Manager***

☎ +48 (22) 524 68 55

✉ [krzysztof.mrowczynski@pekao.com.pl](mailto:krzysztof.mrowczynski@pekao.com.pl)

***Marek Czachor***

✉ [marek.czachor@pekao.com.pl](mailto:marek.czachor@pekao.com.pl)

***Jerzy Grześkowiak***

☎ +48 (22) 524 87 76

✉ [jerzy.grzeskowiak@pekao.com.pl](mailto:jerzy.grzeskowiak@pekao.com.pl)

***Paweł Kowalski***

☎ +48 (22) 524 68 51

✉ [pawel.kowalski1@pekao.com.pl](mailto:pawel.kowalski1@pekao.com.pl)

***Kamil Zduniuk***

☎ +48 (22) 524 68 52

✉ [kamil.zduniuk@pekao.com.pl](mailto:kamil.zduniuk@pekao.com.pl)