

<https://doi.org/10.19195/2658-1310.28.4.2>

Ewa Pancer-Cybulska

ORCID: 0000-0002-4242-8713

Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu

ewa.pancer-cybulska@ue.wroc.pl

Polska gospodarka w warunkach pandemii COVID-19 na tle Unii Europejskiej

Artykuł nadesłany: 3.07.2022; artykuł zaakceptowany: 2.12.2022

Kody klasyfikacji JEL: D22, E60, H12, H25, I15

Słowa kluczowe: pandemia COVID-19, lockdown, rządowy program pomocowy, skutki gospodarcze pandemii, sekcje EKD

Abstrakt

Celem artykułu jest ukazanie, jaki wpływ na polską gospodarkę miała pandemia COVID-19 w porównaniu do sytuacji w krajach członkowskich Unii Europejskiej. Chodzi o najważniejsze skutki gospodarcze, które wystąpiły w warunkach aktywnego wspierania gospodarki przez rządowy program antykryzysowy łagodzący negatywne skutki wywołane pandemią w latach 2020–21 (tarcza antykryzysowa). Analizie poddano program rządowy oraz wskaźniki rynku pracy — stopę bezrobocia i zmiany liczby pracujących w ujęciu branżowym. Sytuacja w Unii Europejskiej została omówiona z wykorzystaniem podstawowych wskaźników makroekonomicznych, jak dynamika wzrostu PKB oraz dług i wynik sektora finansów publicznych — każdy z tych wskaźników odnotował efekty zamknięcia gospodarki. Sekcje PKD „Zakwaterowanie i gastronomia” oraz „Handel; naprawy pojazdów samochodowych” najbardziej odczuły skutki kryzysu. Są też branże, które odnotowały pozytywne efekty działalności mimo lockdownu, na przykład „Informacja i komunikacja”. Wskaźniki sytuacji w Polsce w ujęciu makroekonomicznym sytuują ją w grupie krajów, które skutecznie przeciwdziałają skutkom pandemii, co dobrze wróży na okres odbudowy gospodarki po pandemii.

Polish economy in the conditions of the COVID-19 pandemic against the background of the European Union

Abstract

The aim of the article is to show what impact the COVID-19 pandemic had on the Polish economy compared to other European Union member states. The aim is to show the most important economic effects which occurred in the conditions of active support for the economy by the government's anti-crisis program mitigating the negative effects caused by the pandemic in 2020–21 (anti-crisis shield). The government program and labor market indicators — the unemployment rate and changes in the number of employees in industry terms — were analyzed. The situation in the European Union was discussed using key macroeconomic indicators such as GDP growth dynamics as well as the debt and performance of the public finance sector, each of which recorded the effects of the shutdown. NACE sections "Accommodation and gastronomy" and "Trade; repairs of motor vehicles" have been hit hardest by the crisis. There are also industries which have recorded positive effects despite the lockdown, e.g., "Information and communication." Indicators of the situation in Poland from a macroeconomic perspective place it in the group of countries which effectively counteract the effects of the pandemic, which bodes well for the period of economic recovery after the crisis.

Keywords: COVID-19 pandemic, lockdown, government aid program, economic impact of the pandemic, NACE sections

Wstęp

Potrzeba wsparcia dla gospodarki w postaci odrębnej polityki pojawiła się wraz z ogłoszeniem pandemii COVID-19 wywołanej przez koronawirusa SARS-CoV-2. Błyskawiczne rozprzestrzenianie się choroby od momentu jej oficjalnego ujawnienia przez Chin¹, ze wskazaniem ogniska w Wuhan, pociągnęło za sobą pojawianie się jej przypadków niemalże równocześnie na całym świecie. Skala zachorowań i ich przebieg oraz rosnąca śmiertelność były podstawą do ogłoszenia pandemii i podejmowania działań ratunkowych, a także możliwej profilaktyki. Pod egidą WHO w poszczególnych krajach budowano scenariusze rozwoju pandemii oraz poszukiwano środków zaradczych. W trudnej sytuacji znalazły się sektory ochrony zdrowia, podstawowej i specjalistycznej opieki zdrowotnej i szpitalnictwa, które stały się bezpośrednio zaangażowane w walkę z chorobą. Zarówno od strony organizacyjnej, jak i zaopatrzenia medycznego oraz wykwalifikowanych służb ratowniczych i epidemiologicznych czy kadr medycznych ujawniły się niedobory prawie we wszystkich krajach. Bez względu na istniejący system ochrony zdrowia sytuacja ta wynikała z niespotykanej skali i niespotykanego tempa zachorowań na COVID-19. Pojawiła się konieczność zwiększenia nakładów materia-

¹ Pojawienie się nowego wirusa zdiagnozowano w Chinach w grudniu 2019 roku, a WHO dopiero 30 stycznia 2020 roku ogłosiła stan globalnego zagrożenia epidemicznego.

łowych i finansowych, nakładów pracy lekarzy oraz personelu specjalistycznego i pomocniczego. Zmianom w systemie ochrony zdrowia pod kątem zwiększenia potencjału lecznictwa covidowego towarzyszyło organizowanie tymczasowych szpitali w obiektach publicznych. Wszystkie te przedsięwzięcia wymagały dodatkowych nakładów nie tylko finansowych, lecz także organizacyjnych i logistycznych.

Uwaga rządu była skoncentrowana przede wszystkim na zdrowiu i życiu obywateli, ale nie mniej ważne okazały się kwestie pomocy finansowej w związku z wystąpieniem sytuacji utraty źródła dochodu lub obniżenia dotychczasowego standardu życia poniżej minimum socjalnego. Było to szczególnie istotne w okresie, gdy w ramach reżimów sanitarnych i prowadzonej polityki rząd ogłaszał zamknięcie gospodarki, co oznaczało całkowite lub częściowe zaprzestanie działalności biznesowej w pewnych dziedzinach. W praktyce okres lockdownu dotyczył wszystkie podmioty gospodarki i jej uczestników — producentów i konsumentów, dostawców, odbiorców, w sektorze prywatnym i publicznym. Wprawdzie wtórne szoki mają głównie charakter makroekonomiczny, ale specyfika pierwotnego szoku powoduje, że skutki dla poszczególnych sektorów są silnie zróżnicowane. Wynika to z ich odmiennej podatności na obostrzenia administracyjne: „Znaczenie szoków sektorowych wydaje się być w dyskusji zbyt słabo wyeksponowane, szczególnie w porównaniu z kryterium wielkości przedsiębiorstw” (Wojtyna, 2020).

Stąd inspiracja do zbadania tej problematyki, do ukazania, w jaki sposób różne branże gospodarki zareagowały na pandemię koronawirusa w Polsce w 2020 roku.

Pandemia COVID-19 okazała się doświadczeniem bardziej drastycznym w skutkach niż ostatni globalny kryzys z lat 2008–2009. Spadek PKB w Unii Europejskiej w 2009 roku wyniósł 3,3%, natomiast w 2020 roku — 6,1%. W Polsce zanotowano pierwszy spadek PKB od 27 lat (o 2,2%, a po korekcie z października 2022 — o 2,0%). Wszyscy uczestnicy gospodarki zostali w jakiś sposób dotknięci skutkami pandemii, chociaż rezultaty zamykania gospodarki różnią się ze względu na skalę i rodzaj działalności. Pewne branże i sektory gospodarki ze względu na swój charakter zostały dotknięte najbardziej (Nayak et al., 2021). Są również przedsiębiorstwa, dla których pandemia okazała się szansą rynkową na rozwój. Umiejętność dostosowania się do zmienionych warunków oraz podejmowania właściwych decyzji stała się bardzo ważna dla rządów odpowiedzialnych za gospodarkę krajową oraz zarządów przedsiębiorstw, zarówno dużych, jak i małych i średnich. W warunkach pandemii na znaczeniu zyskały analiza zmian zachowań konsumentów i przedsiębiorstw, kwestie etyczne i aspekty związane z relacjami między pracownikami a przywództwem (Donthu i Gustafsson, 2020).

Badania takie mogą być pomocne dla decydentów politycznych i organów rządowych w podejmowaniu niezbędnych środków, strategii i polityki gospodarczej dla przezwyciężenia wywołanych pandemią problemów w różnych sektorach oraz dla poszukiwania rozwiązań i instrumentów na przyszłość.

Metodologia

Celem artykułu jest ukazanie, jaki wpływ na polską gospodarkę miała pandemia COVID-19 w 2020 roku w porównaniu do sytuacji w krajach członkowskich Unii Europejskiej. Omawia się także rządowy program łagodzenia skutków pandemii COVID-19, skierowany do przedsiębiorstw dotkniętych w różnym stopniu tymi skutkami.

Do opisu skutków pandemii w Polsce zastosowano wskaźniki ilustrujące zmiany zatrudnienia, to jest stopę bezrobocia rejestrowanego oraz bezwzględne i względne zmiany zatrudnienia w branżach najbardziej dotkniętych sytuacją pandemiczną i branżach najbardziej korzystających na niej.

Sytuacja w Unii Europejskiej została omówiona z wykorzystaniem głównych wskaźników makroekonomicznych, jak dynamika wzrostu PKB oraz dług publiczny i wynik sektora finansów publicznych (jako % PKB). Każdy z tych wskaźników odnotował określone reakcje pod wpływem zamknięcia gospodarki. Odnotowano zmiany zachodzące w okresie 2019–2021. Ponadto analizie poddano najważniejsze wskaźniki rynku pracy, który zareagował na zaistniałe zmiany koniunktury gospodarczej; jest to dynamika zatrudnienia oraz stopa bezrobocia w ujęciu Labour Force Survey (LFS), co odpowiada Badaniu Aktywności Ekonomicznej Ludności (BAEL). Odmienna metoda zbierania danych oznacza różnice w stosunku do danych sprawozdawczych o zatrudnieniu oraz o bezrobociu rejestrowanym. W odniesieniu do poszczególnych mierników pokazano po cztery najlepsze i najgorsze wyniki w Unii.

Dane makroekonomiczne i branżowe pozwalają na wyciągnięcie ograniczonych wniosków, gdyż nie można wyłączyć skutków pandemii z ogólnych tendencji (na przykład trwającej od lat tendencji zmniejszania zatrudnienia w bankach). Dane o zmianie liczby pracujących nie uwzględniają mikroprzedsiębiorstw, a w zakwaterowaniu i gastronomii oraz handlu dominują właśnie podmioty poniżej dziesięciu pracujących.

Unia Europejska wobec pandemii

Szczególną rolę w czasie kryzysu pandemicznego odegrała Unia Europejska, która podjęła w imieniu państw członkowskich działania usprawniające warunki życia obywateli w warunkach pandemii, porównywalnej do występujących łącznie kryzysów: zdrowotnego, społecznego i gospodarczego.

W niniejszym opracowaniu zdiagnozowano podstawowe problemy przedsiębiorstw, a wśród nich — związane z zatrudnieniem pracowników, z płynnością finansową, z niemożnością realizowania planów biznesowych, co w konsekwencji przekłada się na ryzyko nieprzetrwania na rynku.

W analizie uwarunkowań działania wzięto pod uwagę zamrożenie działalności gospodarczej w wielu krajach i na wszystkich etapach łańcuchów tworzenia wartości oraz niemożność przewidzenia czasu trwania kryzysu. Na podkreślenie zasługują dramatyczne pierwotne prognozy rynku pracy, zwłaszcza dla jego najsłabszych uczestników (na przykład bez kwalifikacji lub o niskich kwalifikacjach, młodzieży, osób 50+) oraz podejmowanie przez wielu uczestników rynku działań nakierowanych na „przetrwanie”.

W reakcji na koronawirusa Unia zaproponowała następujące przedsięwzięcia (Komisja Europejska, 2020a, 15):

1. Uruchomienie „klauzuli wyjścia”, aby umożliwić nadzwyczajne wsparcie podatkowe dla służby zdrowia, osób fizycznych i przedsiębiorstw.

2. Wprowadzenie najbardziej elastycznych zasad pomocy państwa w historii Unii Europejskiej, aby ratować miejsca pracy i przedsiębiorstwa.

3. Wspieranie badań nad szczepionkami, diagnostyką i metodami leczenia.

4. Pomoc w zapewnieniu dostaw sprzętu medycznego: zwiększenie produkcji w Unii Europejskiej i wspólne udzielanie zamówień.

5. Organizacja powrotów obywateli Unii Europejskiej pozostających za granicą.

6. Wydawanie wytycznych w sprawie środków zapobiegających rozprzestrzenianiu się wirusa, a także strategii dotyczących wykonywania testów.

7. Zapewnienie finansowania w ramach inicjatywy inwestycyjnej w odpowiedzi na koronawirusa oraz płynności za pośrednictwem Europejskiego Funduszu Inwestycyjnego.

8. Zapewnienie przepływu towarów i pracowników w ramach jednolitego rynku Unii Europejskiej.

Należy także wskazać inicjatywy Komisji Europejskiej. Zaproponowała ona zmobilizowanie europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych (ESIF), które dostosowała elastycznie do potrzeb przedsiębiorstw w zakresie utrzymania płynności oraz dostępu do źródeł finansowania działalności. Fundusze ESIF obejmują między innymi:

1. Wydatki na opiekę zdrowotną.

2. Wsparcie mechanizmów zmniejszonego wymiaru czasu pracy.

3. Zapewnienie kapitału obrotowego na działalność MŚP.

W maju 2020 roku Komisja Europejska przedstawiła projekt kompleksowego planu odbudowy dla Europy towarzyszącego wieloletnim ramom finansowym 2021–2027 (WRF). Plan opiewa na 2,4 bln euro jako pomoc dla państw członkowskich na zlikwidowanie powstałych strat oraz podjęcie zasadniczych działań o charakterze przyszłościowym. Chodzi o właściwe ukierunkowanie podejmowanych inwestycji w odbudowę, tak by realizować pięć celów strategii Europa 2020 (sprawiedliwa, niewykluczająca, cyfrowa, zielona i bardziej odporna Europa). W końcu 2020 roku państwa członkowskie UE uzgodniły powiększenie WRF

2021–2027 do kwoty 1850 mld euro (1100 mld plus dodatkowa kwota 750 mld) pod kątem finansowania planu odbudowy dla Europy. Kwota 750 mld euro (w cenach 2018 r., rewaloryzowana corocznie o 2%) wiąże się z nowym tymczasowym instrumentem Next Generation EU, częściowo o charakterze zwrotnym (360 mld euro), który to instrument jest nadzwyczajnym funduszem zasilanym ze środków uzyskiwanych na rynkach finansowych (Komisja Europejska, 2020b, 4–6). Krajowy Plan Odbudowy udało się uzgodnić z Komisją Europejską w czerwcu 2022 roku, co umożliwi uzyskanie przez Polskę do 2026 roku wsparcia projektów w kwocie 158,5 mld zł, w tym bezzwrotnego 106,9 mld zł.

Rządowy program łagodzenia gospodarczych skutków pandemii COVID-19 w Polsce

W dobie pandemii niemal wszystkie rządy, stosownie do swoich możliwości i założeń uprawianej polityki gospodarczej, wygenerowały pakiety pomocowe dla swoich gospodarek. Było to odpowiedzią na oczekiwania przedsiębiorców, konsumentów i całego społeczeństwa na formułowane przez nich wnioski o wsparcie i pomoc (OECD, 2020a). Wprowadzona 2 marca 2020 roku ustawa (Dz.U. z 2020 r., poz. 374) stanowi podstawowy akt prawny regulujący sprawy pomocy dla poszkodowanych koronawirusem w Polsce. Na podstawie rozporządzeń do ustawy wprowadzane są kolejne edycje tarczy antykryzysowej, w maju 2021 roku obowiązywała tarcza nr 9. Pomoc jest udzielana wszystkim uczestnikom rynku, to jest mikroprzedsiębiorcom, podmiotom z sektora MŚP, dużym przedsiębiorstwom oraz samozatrudnionym. Podobne rozwiązania zostały wprowadzone przez większość rządów w celu łagodzenia uciążliwości wynikających z planowych zamknięć gospodarki w celu przejścia do fazy odbudowy (OECD, 2021).

Całkowita wartość wsparcia w ramach tarczy antykryzysowej w Polsce to 312 mld zł:

— gotówkowy komponent rządowy o wartości około 67 mld (2,9% PKB) — składają się na niego wydatki budżetu państwa, ZUS i funduszy celowych;

— płynnościowy komponent rządowy o wartości około 75,5 mld zł (3,3% PKB) — składają się na niego wakacje kredytowe i odroczone daniny, a także finansowanie płynnościowe w postaci kredytów i kapitału, głównie z wykorzystaniem instrumentów finansowych Grupy Polskiego Funduszu Rozwoju (PFR, BGK, KUKE, ARP);

— pakiet płynnościowy NBP o wartości około 70 mld zł, który zapewni niezbędną płynność i warunki kredytowe;

— tarcza finansowa (100 mld zł) — program wsparcia obsługiwany przez Polski Fundusz Rozwoju; skierowany jest do mikropodmiotów (zatrudniających co najmniej jednego pracownika) oraz małych, średnich i dużych przedsiębiorstw (w sumie do około 670 tys. przedsiębiorców).

Skonfigurowano pięć filarów tarczy, dostosowując ją do potrzeb gospodarki dotkniętej pandemią:

1. Ochrona zdrowia — dofinansowanie służby zdrowia, zwłaszcza obszarów, które są bezpośrednio zaangażowane w działalność medyczną związaną z koronawirusem (7,5 mld zł).

2. Bezpieczeństwo pracowników — ochrona miejsc pracy polskich pracodawców, oferowanie rozwiązań, które pomagają w utrzymaniu etatów, dofinansowania do wynagrodzeń, wynagrodzenia postojowe (30 mld zł).

3. Program inwestycji publicznych — stworzenie Funduszu Inwestycji Publicznych, który ma stanowić impuls rozwojowy dla MŚP przez nowe zamówienia publiczne dla podmiotów działających w obszarach infrastruktury, transformacji energetycznej, cyfryzacji, biotechnologii, farmacji, ochrony środowiska oraz modernizacji szkół i szpitali (30 mld zł).

4. Wzmocnienie systemu finansowego — uruchomienie specjalistycznych instrumentów dla rynku finansowego o charakterze ochronnym dla przedsiębiorstw tego sektora (70,3 mld zł).

5. Finansowanie przedsiębiorstw — instrumenty, które mają pomagać przedsiębiorcom w działalności po ustaniu pandemii (74,2 mld zł).

Zakres wykonania rządowego programu pomocy dla podmiotów dotkniętych pandemią COVID19

Wśród firm, które otrzymały subwencję do maja 2021 roku, było 12 tys. restauracji, 2,7 tys. hoteli i 1,8 tys. obiektów noclegowych oraz 1,6 tys. siłowni i obiektów służących poprawie kondycji fizycznej.

Średnia wypłata dla mikroprzedsiębiorstw wyniosła 83 tys. zł, a dla sektora MŚP — 560 tys. zł. Te liczby są więc realnym wymiarem pomocy państwa dla biznesów poszkodowanych przez pandemię.

Najwięcej pieniędzy do tej pory dostali przedsiębiorcy, którzy z częściowym lockdownem musieli sobie radzić najdłużej, bo od połowy października 2020 roku do drugiego kwartału 2021 roku — chodzi o gastronomię. PFR przyznał subwencje dla 12 tys. przedsiębiorstw tego sektora na kwotę blisko 2 mld zł. Dzięki temu pomoc dostało blisko 90 tys. pracowników. Na drugim i trzecim miejscu są odpowiednio działły:

— sprzedaż detaliczna odzieży prowadzona w wyspecjalizowanych sklepach;

— hotele i podobne obiekty zakwaterowania.

W pierwszej sekcji pomoc otrzymało 4,5 tys. firm na kwotę ponad 400 mln zł. Z kolei wsparcie dla hotelarzy wyniosło 1,2 mld zł. Podmiotów z branży, które dostały takie pieniądze, było ponad 2,7 tys. Działania PFR uchroniły w ten sposób blisko 45 tys. pracowników (Polski Fundusz Rozwoju, 2021).

Wsparcie dotyczyło nie tylko przedsiębiorstw i osób fizycznych prowadzących działalność gospodarczą. Dwa lockdowny w 2020 roku wpłynęły silnie na całą gospodarkę i wyniki działalności firm różnych branż. W efekcie zmalały po raz pierwszy wpływy jednostek samorządu terytorialnego z udziału w podatku dochodowym od osób fizycznych (o 1,7%), a w bardzo wielu gminach także od osób prawnych. Największe zmniejszenie wpłacanych podatków dotyczyło sekcji zakwaterowanie i gastronomia. Duże ograniczenie ruchu turystycznego wystąpiło także w 2021 roku i ucierpiały na tym gminy osiągające wpływy z opłaty miejscowej i opłaty uzdrowskiej. Utworzenie Rządowego Funduszu Inwestycji Lokalnych (RFIL) w lipcu 2020 roku pozwoliło samorządom aplikować o dotacje inwestycyjne, głównie infrastrukturalne (nawet do 100% wydatków) w celu zniwelowania negatywnych skutków zmniejszonych dochodów dla rozwoju lokalnego. Od 1 stycznia 2021 roku dotacje te są wykazywane w osobnym paragrafie klasyfikacji budżetowej i tym samym także w ministerialnej bazie Rb27S. Rządowe wsparcie dla samorządów w związku z pandemią koronawirusa w 2021 roku wyniosło:

- 905,9 mln zł — środki z Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 na rzecz inwestycji związanych z przeciwdziałaniem pandemii (bez środków RFIL);

- 2856,6 mln zł — dofinansowanie inwestycji ze środków RFIL.

W kwietniu 2022 roku, po upływie dwóch lat od uruchomienia programów pomocowych w formie tarcz antykryzysowych i finansowych, Ministerstwo Rozwoju i Technologii dokonało ich podsumowania², z którego wynika, że w ramach wszystkich tarcz PFR:

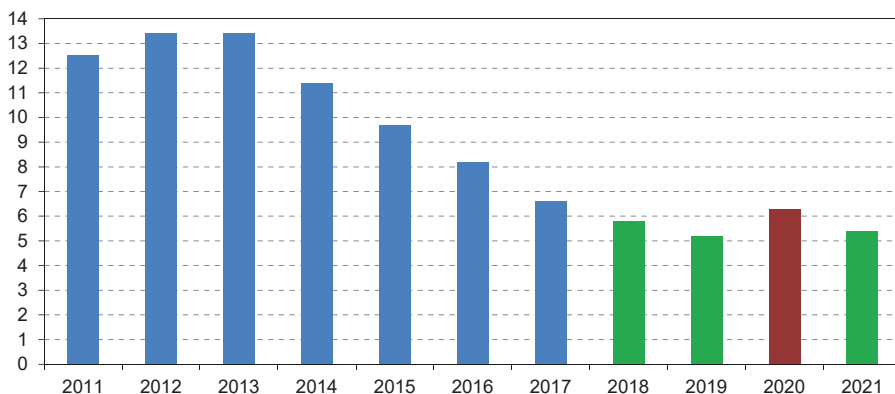
- wsparcie otrzymało około 353 tys. przedsiębiorców;
- wysokość wsparcia wyniosła około 73,2 mld zł;
- w ramach umorzeń na kontach przedsiębiorców zostanie około 43,8 mld zł, a 29,4 mld zł będzie zwrócone do PFR;
- większość podmiotów, które otrzymały pomoc w postaci tarczy finansowej PFR, nadal funkcjonuje;
- tarcza finansowa chroniła podczas pandemii 3,2 mln miejsc pracy;
- według szacunków — bez programu spadek zatrudnienia wyniósłby blisko 900 tys. zamiast 272 tys. w drugim kwartale 2020 roku. Oznacza to, że tarcza uratowała około 600 tys. miejsc pracy;
- warto podkreślić, że całkowity koszt programu przez dziesięć lat wyniesie poniżej 2% PKB;
- spośród ponad 350 tys. przedsiębiorstw tylko 19 jest w restrukturyzacji, a 167 — w likwidacji;
- zaledwie 0,05% firm nie zdołało przetrwać;

² <https://www.gov.pl/web/rozwój-technologie/pfr-podsumował-program-tarcz-finansowych-pfr---skuteczna-ochrona-bezpieczeństwa-ekonomicznego-pracowników-i-przedsiębiorstw-podczas-pandemii> (dostęp: 27.06.2022).

— pomiędzy 1 marca 2020 roku a 31 grudnia 2021 roku przybyło około 129 tys. aktywnych jednoosobowych działalności gospodarczych, to jest przyrosło ich o mniej więcej 5,2%.

Wybrane skutki ekonomiczne pandemii w Polsce

Można podjąć próbę szacowania liczby ochronionych miejsc pracy w wyniku programu rządowego, ale zawsze będzie ona obciążona błędem ze względu na konieczność stosowania arbitralnych założeń upraszczających. Z pewnością program rządowy doprowadził do zapewnienia minimalnej płynności finansowej i w efekcie przetrwania wielu firm, ochrony miejsc pracy oraz nie dopuścił do wysokiego bezrobocia rejestrowanego. Warto podkreślić, że było ono w 2020 roku niższe niż przed 2018 rokiem. Z kolei w 2021 roku gospodarka odrobiła znaczną część strat, czego skutkiem było obniżenie bezrobocia do poziomu jedynie nieco wyższego niż w najlepszym 2019 roku (wykres 1).

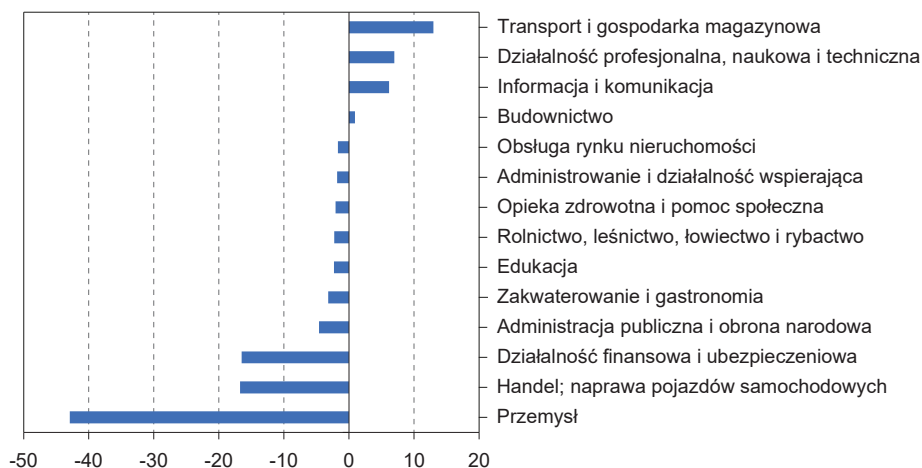


Wykres 1. Stopa bezrobocia rejestrowanego w Polsce (stan na koniec roku w %)

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS.

W 2020 roku w Polsce nastąpił spadek zatrudnienia w gospodarce, jednakże w mniejszej skali, niż oczekiwano tego w okresie pierwszego i drugiego lockdownu. W ujęciu bezwzględny największy spadek dotyczył sekcji PKD o dużym zatrudnieniu, w tym przede wszystkim przemysłu i handlu (wykres 2). Były jednak też sekcje PKD notujące wzrost liczby pracujących, jednoznacznie związane ze zmianami stylu życia w okresie pandemii:

- informacja i komunikacja;
- działalność naukowa, profesjonalna i techniczna;
- opieka zdrowotna (ale stratę poniosły prywatne gabinety);
- niektóre segmenty handlu (spożywczy, drogą elektroniczną) i transportu (usługi kurierskie).



Wykres 2. Zmiany liczby zatrudnionych w Polsce w 2020 roku według sekcji PKD (bez mikroprzedsiębiorstw oraz rolnictwa indywidualnego) w tysiącach

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS.

W ujęciu względnym największy wzrost liczby pracujących wystąpił w sekcjach: informacja i komunikacja (o 2,4%), działalność profesjonalna, naukowa i techniczna (2,1%), transport i gospodarka magazynowa (1,8%), budownictwo (0,2%). Największa redukcja zatrudnienia wystąpiła w sekcjach: działalność finansowa i ubezpieczeniowa (o 6,0% — pandemia nieco przyspieszyła trwający proces przechodzenia na e-bankowość), rolnictwie, leśnictwie, łowiectwie i rybactwie (o 2,7% przy generalnie niewielkim zatrudnieniu), zakwaterowaniu i gastronomii (2,0%), handlu i naprawach (1,2%). W grupie mikroprzedsiębiorstw w tych dwóch ostatnich sekcjach wystąpiły znacznie większe redukcje zatrudnienia.

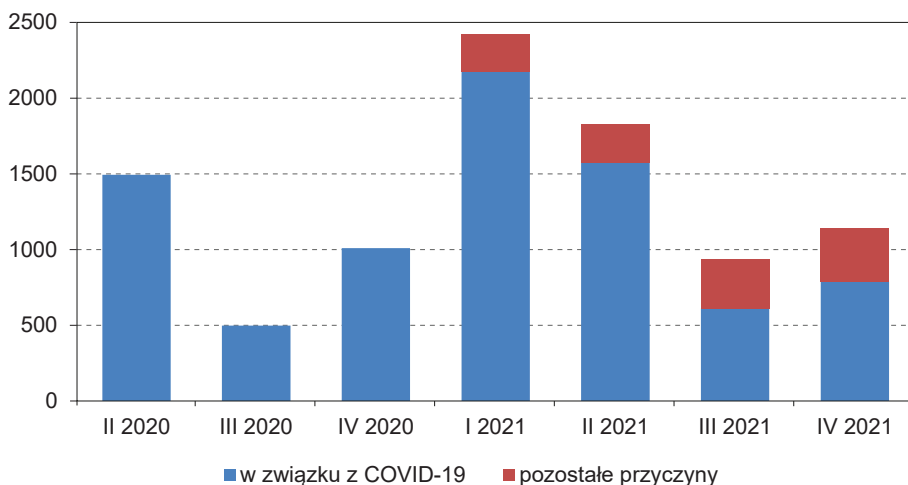
Pandemia przyspieszyła, a niekiedy kreowała przekształcenia zachodzące na rynku pracy:

— istotne redukcje zatrudnienia w niektórych dziedzinach zostały złagodzone wzrostem zatrudnienia w branżach i zawodach związanych między innymi z pracą zdalną, jak handel elektroniczny, usługi kurierskie, informacja i komunikacja, usługi specjalistyczne, w tym marketing, działalność związana z zatrudnieniem, działalność ochroniarska, utrzymanie porządku, a kilka różnych czynników zdecydowało o wzroście zatrudnienia w budownictwie;

— metoda reprezentacyjna BAEL ukazywała w 2020 roku odmienne tendencje niż dane sprawozdawcze przedsiębiorstw i urzędów pracy oraz ZUS — liczba bezrobotnych zarejestrowanych wzrosła w 2020 roku o 179 tys. (grudzień do grudnia), podobnie zmalała liczba ubezpieczonych z tytułu pracy (o 176 tys.), liczba pracujących z wyłączeniem mikroprzedsiębiorstw zmalała o 68 tys., natomiast w ujęciu BAEL liczba bezrobotnych wzrosła o 38 tys. (4,7 razy mniej), a liczba pracujących nie spadła, lecz wzrosła o 47 tys.; uzasadniona jest interpre-

tacja, iż znaczna część osób, z którymi rozwiązano stosunek pracy podjęła własną działalność gospodarczą lub skutecznie szukała pracy w formie umów cywilnoprawnych oraz w szarej strefie (Domagała-Szymonek, 2021); dane BAEL są podstawą porównań międzynarodowych i w efekcie Polska była jedyną dużą unijną gospodarką, która zanotowała w 2020 roku minimalny wzrost liczby pracujących;

— badania BAEL począwszy od drugiego kwartału 2020 roku zostały uzupełnione o pomiar pracy w domu, w tym pracy zdalnej z powodu COVID-19; a od pierwszego kwartału 2021 roku również o dane dotyczące pracy zdalnej z innych przyczyn; za trwały efekt pandemii można uznać upowszechnienie tej formy pracy, gdyż powody inne niż pandemia wykazywało w pierwszym kwartale 2021 roku 250 tys. osób, a w czwartym kwartale już 351 tys.; pomimo stosowania zmniejszonych obostrzeń prawnych związanych z pandemią w drugiej połowie 2021 roku, przyczynę tę wykazywała zbliżona liczba osób, jak rok wcześniej; praca zdalna była stosowana w najszerszym zakresie w pierwszym kwartale 2021 roku, gdy ogólna liczba pracujących w ten sposób wynosiła 2422 tys., co stanowiło 14,7% wszystkich pracujących (z uwzględnieniem w całej populacji między innymi osób pracujących w indywidualnych gospodarstwach rolnych, a także osób wykonujących pracę nierejestrowaną); zmiany w tym zakresie przedstawia wykres 3.



Wykres 3. Liczba pracujących w Polsce w domu w formie zdalnej według kwartałów (w tys.)

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS.

Pandemia była w 2020 roku głównym czynnikiem zmian o charakterze makroekonomicznym:

— wzrostu zadłużenia skarbu państwa o 12,8%, czyli 124,1 mld zł (z 973,4 mld zł do 1097,5 mld zł)³ (*Zadłużenie Skarbu Państwa*, b. d.); wyniosło ono 57,5%

³ <https://dane.gov.pl/pl/dataset/164,zaduzenie-skarbu-panstwa> (dostęp: 11.06.2021).

PKB (według ESA 2010), czyli zbliżyło się do konstytucyjnego progu 60% PKB; w informacji kwartalnej Ministerstwa Finansów wzrosła zwłaszcza pozycja „pozostałe” do poziomu 173,5 mld zł, podczas gdy w latach 2011–2019 kształtowała się ona w przedziale 55,0–67,0 mld zł; w efekcie deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych wzrósł z 15,8 mld zł do 161,5 mld zł (według ESA 2010), czyli z 0,7% PKB do 7,0% PKB⁴;

— rosnący dług publiczny oraz utrzymywanie niskich stóp procentowych przez NBP wzmogły presję inflacyjną, a zharmonizowany wskaźnik cen konsumpcyjnych osiągnął 3,7% rok do roku — najwyższy poziom od 2012 roku, w 2021 roku inflacja zwiększyła się do 5,2% (wyższy poziom zharmonizowanych wskaźników cen konsumpcyjnych występował w Polsce do 2001 roku); jeszcze bardziej inflacja przyspieszyła w 2022 roku, co głównie było wywołane zmianami w otoczeniu politycznym Polski, ale w pewnym stopniu było nadal konsekwencją pandemii; w latach 2020 i 2021 oraz na początku 2022 roku Polska miała najwyższą inflację wśród krajów UE27;

— spadku PKB o 2,0% (dane skorygowane, wcześniejsze dane wskazywały spadek o 2,7%, 2,5% i 2,2%); PKB zmniejszył się (w cenach stałych) we wszystkich 16 polskich województwach.

W warunkach recesji gospodarczej istniały sekcje PKD, w których nastąpił wzrost wartości dodanej brutto (WDB). WDB stanowiła 88,4% PKB i spadła w 2020 roku także o 2,0%, a rok później wzrosła o 6,6% przy wzroście PKB o 6,8% (w efekcie udział WDB w PKB liczony w cenach stałych 2015 roku zmalał w 2021 roku do 87,0%). Pandemia COVID-19 przyniosła korzyści dla kilku sekcji PKD (GUS, 2022, 67–69):

— informacja i komunikacja — znacznie wzrosło zapotrzebowanie na usługi informatyczne (wzrost WDB o 7,7%) w warunkach izolacji społecznej (na przykład internet domowy, e-handel, e-administracja) oraz upowszechnienia pracy zdalnej; rok później spadło zapotrzebowanie ze względu na wykonanie wielu zadań w 2020 roku;

— obsługa rynku nieruchomości — wzrost WDB o 4,9% był w dużym stopniu skutkiem — z jednej strony — zwiększonego zainteresowania poprawą warunków mieszkaniowych z powodu przebywania w domu przez większość czasu, a z drugiej strony — chęcią zainwestowania oszczędności w niepewnych warunkach gospodarowania;

— administracja publiczna, edukacja i opieka zdrowotna — w trzech sekcjach PKD ujmowanych łącznie WDB wzrosła o 3,7%, co wynikało ze zwiększonych wydatków administracji publicznej w celu łagodzenia nadzwyczajnej sytuacji; z wyzwania dla systemu edukacyjnego (między innymi zakupu komputerów

⁴ Tabela 4 i 24: https://dane.gov.pl/pl/dataset/1002/resource/30622,aneks-statystyczny-iv-kw-2020-r/table?page=1&per_page=20&q=&sort (dostęp: 11.06.2021).

dla gorzej sytuowanych uczniów) i przede wszystkim ze znacznie zwiększonych nakładów na ochronę zdrowia.

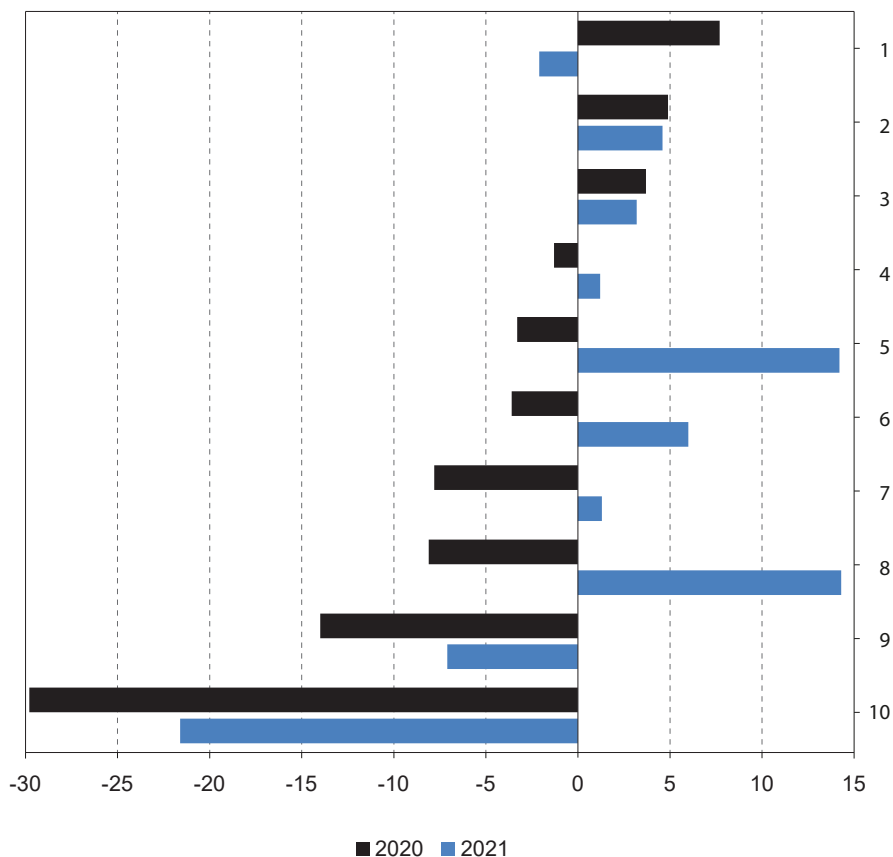
Dominowała jednak tendencja spadkowa:

— w zakwaterowaniu i gastronomii nastąpił rekordowy spadek WDB o 29,8% — miał on charakter bezprecedensowy dla pojedynczej sekcji PKD (lub działu KGN) w powojennej historii kraju; rok później obostrzenia w turystyce i gastronomii nadal obowiązywały, zwłaszcza na początku roku (nie było ich na początku 2020 roku, zabrakło też turystów zagranicznych), co spowodowało kolejny spadek WDB o 21,6%; w stosunku do najlepszego dla branży 2018 roku trzy lata później wartość dodana była mniejsza o 45,0%;

— działalność finansowa i ubezpieczeniowa również w dwóch kolejnych latach odnotowała duży spadek wartości dodanej (o 14,0% i 7,1%) z powodu zmniejszonej skali transakcji i wzrostu konkurencji na rynku finansowym oraz rosnących kosztów e-bankowości;

— w warunkach dwóch lockdownów zmniejszyły się dostawy do sklepów oraz do przedsiębiorstw przemysłowych i budowlanych; rok później sekcja transport i gospodarka magazynowa zanotowała ekonomiczne odbicie i osiągnęła najwyższą dynamikę — WDB wzrosła o 14,3% (podobny wzrost zanotował przemysł — o 14,2%), dotyczy to także przewozów międzynarodowych (Polska jest najważniejszym spedytorem w Unii Europejskiej w międzynarodowym transporcie drogowym); rezultaty zwiększonego popytu na pracowników w tej sekcji są odzwierciedlane bardzo dużym wzrostem wynagrodzeń w tej branży w latach 2021–2022;

— spadek WDB nastąpił także w pozostałych sekcjach PKD: w budownictwie (o 7,8%), handlu (o 3,6%), przemyśle (cztery sekcje PKD — o 3,3%), w działalności profesjonalnej naukowej i technicznej oraz w administrowaniu i działalności wspierającej (dwie sekcje ujmowane łącznie — o 1,3%). Ilustruje to wykres 4.



1. Informacja i komunikacja
2. Obsługa rynku nieruchomości
3. Administracja publiczna i obrona narodowa; obowiązkowe zabezpieczenia społeczne; edukacja; opieka zdrowotna i pomoc społeczna
4. Działalność profesjonalna, naukowa i techniczna; administrowanie i działalność wspierająca
5. Przemysł
6. Handel; naprawa pojazdów samochodowych
7. Budownictwo
8. Transport i gospodarka magazynowa
9. Działalność finansowa i ubezpieczeniowa
10. Zakwaterowanie i gastronomia

Wykres 4. Zmiany wartości dodanej brutto w Polsce w sekcjach PKD (rok do roku, w %)

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS.

Sytuacja w Polsce na tle krajów Unii Europejskiej

Wyniki gospodarcze w 2019 roku niemal w całej UE27 były bardzo dobre, natomiast w 2020 roku nastąpiło ich zdecydowane pogorszenie — w skali większej niż w okresie światowego kryzysu finansowego. Największe problemy ekonomiczne wystąpiły w krajach śródziemnomorskich, które od lat cechują się dużym długiem publicznym i niskim tempem rozwoju. Nie licząc niewielkiej Malty (deficyt na poziomie 8,2% PKB), największy deficyt finansów publicznych był w Hiszpanii i w Rumunii (po 8,0%), we Francji (7,6%) i w Grecji (7,2%). Polski deficyt wyniósł 5,6% PKB i był zbliżony do średniej unijnej (5,3%). W 2019 roku w 17 krajach Unii wystąpiła nadwyżka, a w 2020 roku — tylko w Danii.

Podobnie jak w latach poprzednich, Polska należała do grupy liderów wzrostu gospodarczego (tabela 1).

Tabela 1. Polska na tle krajów UE o najlepszych i najgorszych danych makroekonomicznych w 2020 r.

Kraje		2019	2020	2020–2019 różnica w punktach procentowych	2021 dane wstępne
dynamika PKB w % (rok do roku)					
UE 27		1,8	-5,9	-7,7	5,4
	Polska	4,7	-2,2	-6,9	5,9
4 pierwsze	Irlandia	4,9	5,9	1,0	13,5
	Litwa	4,6	-0,1	-4,7	5,0
	Luksemburg	3,3	-1,8	-5,1	6,9
	Dania	2,1	-2,1	-4,2	4,7
4 ostatnie	Portugalia	2,7	-8,4	-11,1	4,9
	Włochy	0,5	-9,0	-9,5	6,6
	Grecja	1,8	-9,0	-10,8	8,3
	Hiszpania	2,1	-10,8	-12,9	5,1
dług finansów publicznych w % PKB					
UE 27		79,1	91,7	12,6	89,7
	Polska	45,6	57,1	11,5	53,8
4 pierwsze	Estonia	8,6	19,0	10,4	18,1
	Bułgaria	20,0	24,7	4,7	25,1
	Luksemburg	22,3	24,8	2,5	24,4
	Czechy	30,1	37,7	7,6	41,9

4 ostatnie	Hiszpania	98,3	120,0	21,7	118,4
	Portugalia	116,6	135,2	18,6	127,4
	Włochy	134,1	155,3	21,2	150,8
	Grecja	180,7	206,3	25,6	103,3
dynamika zatrudnienia w % (rok do roku)					
UE 27		1,1	-1,4	-2,5	0,7
4 pierwsze	Malta	5,7	2,8	-2,9	1,6
	Luksemburg	3,5	1,9	-1,6	3,1
	Polska	0,0	0,1	0,1	1,5
	Belgia	1,6	0,0	-1,6	1,8
4 ostatnie	Łotwa	-0,1	-2,3	-2,2	-2,6
	Bułgaria	0,3	-2,3	-2,6	0,2
	Estonia	1,3	-2,7	-4,0	0,1
	Hiszpania	2,8	-4,1	-6,9	2,4
stopa bezrobocia w % (średnia w roku)					
UE 27		6,8	7,2	0,4	7,0
4 pierwsze	Czechy	2,0	2,6	0,6	2,8
	Polska	3,3	3,2	-0,1	3,4
	Niemcy	3,0	3,7	0,7	3,6
	Węgry	3,3	4,1	0,8	4,1
4 ostatnie	Litwa	6,3	8,5	2,2	7,1
	Włochy	9,9	9,3	-0,6	9,5
	Hiszpania	14,1	15,5	1,4	14,8
	Grecja	17,9	17,6	-0,3	14,7

Źródło: opracowanie własne na podstawie (European Commission, 2022). Pokazano cztery kraje znajdujące się na szczycie rankingu (pierwsze) oraz cztery zamykające ranking UE27 (ostatnie).

Uszeregowanie państw dotyczy 2020 roku, aby uwypuklić skutki pandemii. W 26 krajach produkt zmalał (bardzo wysokie wskaźniki w Irlandii, a częściowo też w Luksemburgu są zdeterminowane wynikami sektora finansowego i dlatego dane tych państw należy interpretować ostrożnie). Rok później sytuacja poprawiła się i we wszystkich 27 państwach unijnych zanotowano dodatni wzrost gospodarczy. Mimo niekiedy bardzo wysokiej dynamiki aż w dziesięciu państwach był on mniejszy niż regres z roku poprzedniego. Polska osiągnęła w 2020 roku piąty poziom wzrostu gospodarczego w UE.

Najgorsza sytuacja wystąpiła we wszystkich państwach śródziemnomorskich (poza wymienionymi w tabelicy chodzi także o Malte, Chorwację i Francję). Dotyczyło to również zatrudnienia. Po dobrym 2019 roku pogłębiły się problemy hiszpańskiego rynku pracy, bardzo poważne od początku wieku; na kryzys wywołany pandemią silnie zareagowały również liberalne gospodarki małych krajów nadbałtyckich — Łotwy, Litwy i Estonii.

Polska była jedynym dużym krajem Unii Europejskiej, w którym dane o zatrudnieniu według BAEL w pandemicznym 2020 roku nieznacznie poprawiły się w stosunku do 2019 roku, a wyższy wzrost liczby pracujących notowały jedynie dwa państwa mające mniej mieszkańców niż Wrocław — Luksemburg i Malta. W Polsce bezrobocie zmalało. Zarówno w 2020 roku, jak i w 2021 roku pod względem stopy bezrobocia według BAEL Polska zajmowała drugie miejsce w Unii Europejskiej (za Czechami). Warto przypomnieć, że od początku XXI wieku do 2007 roku Polska miała największe bezrobocie.

Pomimo dużego spadku PKB w krajach śródziemnomorskich stopa bezrobocia bardziej niż w Polsce zmalała we Włoszech (o 0,6 punktu procentowego), Francji (o 0,4 punktu procentowego) i w Grecji (o 0,3 punktu procentowego). Zostało to jednak okupione bardzo wysokimi kosztami pakietów pomocowych i dodatkowym zadłużeniem się jednych z najbardziej zadłużonych gospodarek świata. Według danych z marca 2021 roku wartość włoskiego pakietu pomocowego wynosiła 37% krajowego PKB, podczas gdy w większości krajów Unii Europejskiej było to kilkanaście procent (w Polsce 15%). Stąd dług tego kraju wzrósł w relacji do PKB o 21,2 punktu procentowego. Jeszcze bardziej wzrósł dług Grecji (o 25,6 punktu procentowego), Cypru (o 23,9 punktu procentowego) i Hiszpanii (o 21,7 punktu procentowego). W krajach pozaunijnych skala wydatków była znacznie mniejsza, w tym w największych gospodarkach latynoamerykańskich bliska zeru (Pięta, 2021).

Wnioski

Pandemia wpłynęła na niemal wszystkie sfery życia społecznego i ekonomicznego, przyczyniła się także do zmian w popycie, cenach, konsumpcji, inwestycjach, handlu zagranicznym, finansach samorządowych, kondycji finansowej przedsiębiorstw, wysokości emerytur, zmian strukturalnych w gospodarce, w przekrojach regionalnych itp. Ze względu na ograniczone ramy opracowania dokonany w nim przegląd głównych konsekwencji gospodarczych pandemii COVID-19 oraz ochronnych działań władz publicznych ma charakter skrótowy. Z pewnością trwająca pandemia nie tylko była najważniejszą determinantą ekonomiczną minionej dekady (choć dotyczyła tylko ostatniego jej roku), lecz także będzie nadal oddziaływać na polską, unijną i światową gospodarkę w rozpoczętej dekadzie. Rządowy program, zwany tarczą antykryzysową, pozwolił na ochronę miejsc pracy oraz utrzymanie minimalnej płynności finansowej w firmach, które spełniały podstawowe warunki uzyskania wsparcia finansowego. Program nie był w stanie ochronić całej gospodarki przed skutkami pandemii, ale negatywne skutki ekonomiczne mierzone spadkiem PKB były w Polsce mniejsze niż w innych krajach UE. Obserwacje wynikające z zachowania poszczególnych branż gospodarki w warunkach pandemii mogą być wykorzystane do modelowania rządowych działań

ochronnych i wspierających na przyszłość. Skutki pandemii okazały się drastyczne dla niektórych branż, ale korzystne dla innych.

Należy oczekiwać wkrótce pojawienia się obszernych publikacji analitycznych i monografii, a niniejsze opracowanie należy traktować jako próbę syntetycznego ujęcia zagadnienia. Nie jest to zadanie łatwe, gdyż GUS zareagował stosunkowo szybko powstaniem nowych (lecz ograniczonych) przekrojów danych dostosowanych do nowych potrzeb informacyjnych, ale sprawozdawczość urzędowa (rządowa) miała nadal charakter rozproszony, co między innymi utrudniało uzyskanie pełnego obrazu tarczy antykryzysowej.

Literatura

- Domagała-Szymonek, K. (2021). Zagadkowe zjawisko na rynku pracy. Dane sobie przeczą? Oto możliwe wyjaśnienie. Dostęp: 11.05.2021, <https://www.pulshr.pl/wiadomosci/81389.html>.
- Donthu, N., Gustafsson, A. (2020). Effects of COVID-19 on business and research. *Journal on Business Research*, 117, 284–289. DOI: 10.1016/j.jbusres.2020.06.008.
- European Commission. (2022). *European economic forecast — spring 2022. Statistical annex*. Brussels: European Commission.
- GUS. (2020–2022). *Aktywność ekonomiczna ludności Polski. II kwartał 2020 r. — IV kwartał 2021 r.* Warszawa: GUS.
- GUS. (2022). *Rachunki kwartalne produktu krajowego brutto w latach 2017–2021*. Warszawa: GUS.
- Komisja Europejska. (2020a). Fundusze UE pomagają przedsiębiorcom przetrwać pandemię koronawirusa. *Panorama. Wszystko o Europejskiej Polityce Regionalnej i Miejskiej*, 73.
- Komisja Europejska. (2020b). Polityka spójności w obliczu pandemii COVID-19. *Panorama. Wszystko o Europejskiej Polityce Regionalnej i Miejskiej*, 73.
- Moreno-Luna, L., Robina-Ramírez, R., Sánchez-Oro Sánchez, M., Castro-Serrano, J. (2021). Tourism and sustainability in times of COVID-19: The case of Spain. *International Journal of Environmental Research and Public Health*, 18 (4). DOI: 10.3390/ijerph18041859
- Nayak, J., Mishra, M., Naik, B., Swapnarekha, H., Cengiz, K., Shanmuganathan, V. (2021). *An impact study of COVID-19 on six different industries: Automobile, energy and power, agriculture, education, travel and tourism and consumer electronics*. Wiley Public Health Emergency Collection. PMC8014102. Dostęp: 31.05.2021 <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/exsy.12677>
- OECD. (2020a). One year of SME and entrepreneurship policy responses to COVID-19: Lessons learned to „build back better”. Dostęp: 29.05.2021, <https://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/one-year-of-sme-and-entrepreneurship-policy-responses-to-COVID-19-lessons-learned-to-build-back-better-9a230220/#component-d1e2388>.
- OECD. (2020b). Rebuilding tourism for the future: COVID-19 policy responses and recovery. Dostęp: 29.05.2021, <https://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/rebuilding-tourism-for-the-future-COVID-19-policy-responses-and-recovery-bced9859/>
- OECD. (2021). Supporting jobs and companies: A bridge to the recovery phase. Dostęp: 29.05.2021, <https://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/supporting-jobs-and-companies-a-bridge-to-the-recovery-phase-08962553/>.
- Piasta, W. (2021). *Z tarczą, czy na tarczy? Jak polska Tarcza Antykryzysowa wypada na tle innych państw?* Dostęp: 12.06.2021, <https://finanse.rankomat.pl/poradniki/polska-tarcza-antykryzysowa>.

- Polski Fundusz Rozwoju. (2021). *Polski Fundusz Rozwoju pomógł już 42 tys. firm w kraju. Wnio-
ski można składać do końca lutego (2021)*. Dostęp: 31.05.2021; <https://businessinsider.com.pl/firmy/tarcza-finansowa-polskiego-funduszu-rozwoju-ile-firm-otrzymalo-wsparcie/zg9dlt5>
- Wojtyna, A. (2020). Jak rozumieć naturę obecnego kryzysu. *Rzeczpospolita*. Dostęp: 19.01.2023, <https://www.rp.pl/Opinie/200429205-Andrzej-Wojtyna-Jak-rozumiec-nature-obecnego-kryzysu.html>.

Akty prawne

Ustawa z dnia 2 marca 2020 roku o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz.U. z 2020 r., poz. 374).

Źródła internetowe

- www1. <https://dane.gov.pl/pl/dataset/164,zaduzenie-skarbu-panstwa>. Dostęp: 11.06.2021.
- www2. https://dane.gov.pl/pl/dataset/1002/resource/30622,aneks-statystyczny-iv-kw-2020-r/table?page=1&per_page=20&q=&sort. Dostęp: 11.06.2021.
- www3. <https://www.gov.pl/web/rozwoj-technologie/pfr-podsumowal-program-tarcz-finansowych-pfr---skuteczna-ochrona-bezpieczenstwa-ekonomicznego-pracownikow-i-przedsiębiorstw-podczas-pandemii>. Dostęp: 27.06.2022.