

## Rozwiązania ukierunkowane na przeciwdziałanie skutkom pandemii COVID-19 w zakresie bezpieczeństwa socjalnego obywateli w wybranych programach rządowych

Counteracting the effects of the COVID-19 pandemic in the field  
of social security of citizens in selected government programs

GERTRUDA UŚCIŃSKA

ORCID: 0000-0001-7379-5156

Wydział Nauk Politycznych i Studiów Międzynarodowych, Uniwersytet Warszawski /  
Faculty of Political Science and International Studies,  
University of Warsaw\*  
e-mail: g.uscinska@uw.edu.pl

**Summary:** *The article analyses government programs aimed at counteracting the negative effects of the COVID-19 pandemic on the labour market and social security. The priority objective of the Polish government's policy was the protection of jobs as well as ensuring the financial and health security of citizens.*

**Key words:** *COVID-19, government programs, labour market, social security*

**Streszczenie:** *Artykuł przedstawia programy rządowe skierowane na przeciwdziałanie negatywnym skutkom pandemii koronawirusa na rynku pracy i w sferze zabezpieczenia społecznego. Za priorytetowe cele polityki polskiego rządu uznano ochronę miejsc pracy i zapewnienie bezpieczeństwa finansowego oraz zdrowotnego obywateli.*

**Słowa kluczowe:** *COVID-19, programy rządowe, wsparcie, rynek pracy, bezpieczeństwo socjalne*

### Wprowadzenie

Pandemia COVID-19 radykalnie zmieniła realia społeczno-gospodarcze na całym świecie. Konieczność ograniczania rozprzestrzeniania się koronawirusa i niwelowania skutków jego wystąpienia spowodowały, że rządy większości państw na świecie podjęły różnorodne działania, aby chronić gospodarkę i bezpieczeństwo socjalne obywateli.

Rodzaj, zakres przedmiotowy i podmiotowy oraz skala stosowanych rozwiązań są bardzo zróżnicowane i zależne od wielu czynników. Według raportów ONZ w pierwszym roku pandemii zastosowanych było ponad 1600 róż-

nych instrumentów, stanowiących elementy zarówno wypracowanych strategii i programów wsparcia, jak i będących tylko skutkiem doraźnych, zwykle jednorazowych decyzji rządów lub samorządów<sup>1</sup>.

W obliczu pandemii wirusa SARS-CoV-2 w Polsce wypracowane i uruchomione zostały programy rządowe oparte na przesłance, że koszty związane ze skutkami pandemii w gospodarce powinny być rozłożone solidarnie między wszystkich, których dotyczą, np. w obszarze gospodarki – przedsiębiorców, pracowników, system finansowy i sektor publiczny. Za priorytetowe cele polityki pol-

\* Gmach Audytoryjny (wejście A), ul. Krakowskie Przedmieście 26/28, 00-927 Warszawa Polska, tel. +48 22 552 02 86, e-mail: wnpism@uw.edu.pl

<sup>1</sup> United Nations, *The Sustainable Development Goals Report 2021* (New York: Department of Economic and Social Affairs Statistics Division, 2021).

skiego rządu uznano ochronę miejsc pracy oraz zapewnienie bezpieczeństwa finansowego i zdrowotnego obywateli.

## Tarcze antykryzysowe

Od marca 2020 r. w Polsce rozpoczęto realizację rządowych projektów pomocowych, które nazywane są tarczami antykryzysowymi<sup>2</sup>. Założenia i zasady programu obejmującego kolejne tarcze opracowały następujące podmioty: Ministerstwo Rozwoju, Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, Ministerstwo Finansów, Zakład Ubezpieczeń Społecznych (główny realizator działań objętych kolejnymi tarczami), Komisja Nadzoru Finansowego, Polski Fundusz Rozwoju, Ministerstwo Sprawiedliwości oraz Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji. Prace prowadzono pod nadzorem Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, we współpracy z innymi ministerstwami oraz instytucjami publicznymi.

Autorzy programu przeanalizowali bieżące zmiany społeczno-gospodarcze zachodzące w warunkach pandemii i ekstrapolowali ich skutki. Zidentyfikowali najbardziej newralgiczne obszary, oszacowali potrzeby oraz zdefiniowali kierunki i możliwości udzielenia podmiotom gospodarczym optymalnego wsparcia.

Tarcze antykryzysowe, realizowane dzięki wprowadzeniu zmian w obowiązującym prawie, objęły pięć podstawowych obszarów działań, nazywanych filarami wsparcia. Przyjęte rozwiązania miały na celu:

- ochronę miejsc pracy i bezpieczeństwo pracowników, gdzie zaproponowano wiele rozwiązań, które umożliwiają pracodawcom utrzymanie zatrudnienia,
- finansowanie przedsiębiorców,
- wzmocnienie systemu finansowego,
- inwestycje publiczne,
- ochronę zdrowia.

Pierwotnie oszacowano, że na cele wskazane w tarczach antykryzysowych przeznaczone zostanie 212 mld zł<sup>3</sup>, czyli prawie 10% PKB. Na cel dotyczący bezpośrednio ochrony miejsc pracy przewidziano w tej kwocie około 30 mld zł.

Tarcze – od strony ich konstrukcji finansowej – zawierały trzy główne komponenty. Pierwszy to gotówkowy komponent rządowy o wartości około 67 mld (2,9% PKB). Obejmuje on wydatki budżetu państwa, środki Funduszu Ubezpieczeń Społecznych i funduszy celowych. Drugi komponent to płynnościowy komponent rządowy o wartości około 75,5 mld zł (3,3% PKB). Składają się na niego rozwiązania obejmujące wakacje kredytowe i odroczone daniny, a także finansowanie płynnościowe w postaci kredytów i kapitału, głównie z wykorzystaniem instrumentów finansowych Grupy Polskiego Funduszu Rozwoju. Ta część tarczy realizowana była w drodze rozwiązań Polskiego Funduszu Rozwoju, Banku Gospodarstwa Krajowego, Korporacji Ubezpieczeń Kredytów Eksportowych oraz Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości. Trzeci komponent to pakiet płynnościowy Narodowego Banku Polskiego o wartości około 70 mld zł, zapewniający firmom niezbędną płynność i warunki kredytowe.

Do połowy 2021 r. rząd wdrożył dziewięć kolejnych tarcz antykryzysowych, istotnych dla sytuacji na rynku pracy. W każdej znalazły się rozwiązania celowe, adresowane głównie do określonej kategorii podmiotów, najbardziej dotkniętych skutkami pandemii w danym okresie.

Pierwsza tarcza antykryzysowa weszła w życie od 1 kwietnia 2020 r.<sup>4</sup>, ostatnia – tzw. tarcza 9.0 funkcjonuje od przełomu kwietnia i maja 2021 r.<sup>5</sup>

<sup>2</sup> Gertruda Uścińska, *Prawo zabezpieczenia społecznego* (Warszawa: C.H. Beck, 2021), 503–528.

<sup>3</sup> Poza pomocą z tarczy antykryzysowej rząd uruchomił też tzw. tarczę finansową, oferującą dodatkowo wsparcie na łączną kwotę 100 mld zł.

<sup>4</sup> Ustawa z dnia 31 marca 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. 2020, poz. 568.

<sup>5</sup> Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 16 kwietnia 2021 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie wsparcia uczestników obrotu gospodarczego poszkodowanych wskutek pandemii COVID-19, Dz.U. 2021, poz. 713.

## Tarcze antykryzysowe

Sytuacja na rynku pracy, formy zatrudnienia, czas i warunki pracy, jej ciągłość – to elementy, które w istotny sposób powiązane są z systemem zabezpieczenia społecznego pracujących. Dlatego dla ich bezpieczeństwa socjalnego duże znaczenie mają te rozwiązania antycovidowe w programach rządowych, które służą szeroko rozumianej ochronie miejsc pracy; zarówno w odniesieniu do pracy najemnej, jak i do prowadzenia działalności gospodarczej/samozatrudnienia. Tym celom podporządkowano I filar programów realizowanych w formie tarcz antykryzysowych. Formy udzielanego wsparcia służą utrzymaniu zatrudnienia, które jest nie tylko warunkiem zapewnienia bezpieczeństwa ekonomicznego i socjalnego samych pracowników i ich rodzin, ale też warunkiem niezbędnym do rozwoju gospodarczego kraju; ważnym czynnikiem pokonywania załamania koniunktury i powrotu do stanu sprzed pandemii.

Już **pierwsza tarcza antykryzysowa** zawierała różne formy wsparcia adresowanego bezpośrednio do firm, mającego na celu ochronę miejsc pracy. Były to m.in. rozwiązania – na podstawie zmian regulacji Kodeksu pracy – pozwalające na **zmiany w organizacji pracy i czasu pracy**. Wprowadzono (analogicznie jak to określono w Kodeksie pracy dla przestoju ekonomicznego) możliwość obniżenia przez pracodawcę o 20% wymiaru czasu pracy pracownika (z przyczyn nie dotyczących pracownika), jednak nie więcej niż do połowy etatu. Ponadto dopuszczono rozwiązania uelastyczniające czas pracy przez możliwość ograniczenia nieprzerwanego odpoczynku dobowego do nie mniej niż 8 godzin i nieprzerwanego odpoczynku tygodniowego do nie mniej niż 32 godzin.

Wprowadzono też możliwość zawierania porozumienia o stosowaniu mniej korzystnych warunków zatrudnienia pracowników niż wynikające z ich umów o pracę w zakresie i przez czas ustalony w porozumieniu ze związkami zawodowymi, a w razie ich braku z przedstawicielem pracowników.

Negatywne skutki wprowadzenia w firmach zmian w rozwiązaniach organizacji pracy i czasu pracy niezbędnych ze względu na pandemię zostały uwzględnione w pakiecie pomocy finansowej dla pracowników i firm.

**Tarcza antykryzysowa 1.0**, realizowana od 1 kwietnia 2020 r., zaoferowała w tym zakresie dofinansowanie wynagrodzeń pracowników objętych przestojem ekonomicznym oraz wynagrodzeń pracowników objętych obniżonym wymiarem czasu pracy. Źródłem jego finansowania jest Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych. Wprowadzono też **świadczenie postojowe**, przysługujące przez okres do 3 miesięcy<sup>6</sup>. Skierowano je pierwotnie do trzech grup osób prowadzących działalność gospodarczą:

- 1) prowadzących działalność na podstawie umów cywilnoprawnych, których przychody na skutek ograniczeń wywołanych pandemią spadły o 15% w stosunku do miesiąca poprzedzającego ten, którego dotyczył wniosek o świadczenie;
- 2) przedsiębiorców (z mikro-, małych i średnich firm) – na dofinansowanie kosztów wynagrodzeń pracowników oraz należnych składek ubezpieczeniowych w przypadku spadku z powodu COVID-19 obrotów gospodarczych o 30–80% w ciągu dowolnie wskazanych kolejnych 2 miesięcy. Co ważne, wsparcie to przyznawano pod warunkiem utrzymania w zatrudnieniu pracowników objętych dofinansowaniem przez okres dofinansowania oraz taki sam po jego zakończeniu (czyli maksymalnie przez 6 miesięcy);
- 3) samozatrudnionych, w przypadku spadku z powodu COVID-19 obrotów gospodarczych o 30–80%.

Jednocześnie do mikroprzedsiębiorców skierowano ofertę mikropożyczek, które podlegają umorzeniu, jeśli pożyczkobiorca w ciągu 3 miesięcy od jej udzielenia nie zmniejszy stanu zatrudnienia w przeliczeniu na pełne etaty.

Na bardzo dużą skalę zastosowano też **zwolnienia z opłacania składek ubezpieczenio-**

<sup>6</sup> Uścińska, *Prawo zabezpieczenia*, 510–512.

wych przekazywanych do ZUS za okres 3 miesięcy (w tarczy 1.0 za okres od marca do maja 2020 r.). Dotyczą one składek na ubezpieczenia społeczne, Fundusz Pracy, Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych, Fundusz Solidarnościowy i Fundusz Emerytur Pomostowych oraz składek na ubezpieczenia zdrowotne. Przedsiębiorcy nie ponoszą żadnych kosztów zwolnienia ze składek ZUS w trakcie trwania okresu zawieszenia, jak i po jego zakończeniu.

W przypadku osób prowadzących działalność gospodarczą opłacających składki wyłącznie za własne ubezpieczenie zwolnienie ze składek przysługiwało, jeśli przychód z prowadzonej działalności w miesiącu poprzedzającym złożenie wniosku o zwolnienie ze składek nie był wyższy od 300% prognozowanego przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia brutto w gospodarce narodowej w 2020 r.<sup>7</sup>

Należy zauważyć, że przy korzystaniu z tego rozwiązania, mimo iż składki nie wpływały na konto ubezpieczonych, zachowli oni prawa do świadczeń z tytułu choroby i macierzyństwa, a okres zwolnienia jest na kontaktach emerytalnych oznaczany jako okres składkowy.

Ponadto prowadzący działalność gospodarczą i przedsiębiorcy uzyskali dłuższy czas na złożenie deklaracji podatkowych i zaliczek na podatki od wynagrodzeń. Wprowadzono **ulgi lub umorzenia podatkowe** dla przedsiębiorców mających trudności z terminową zapłatą należności do urzędów skarbowych. **Zaniechano poboru opłaty prolongacyjnej i odstąpienia od sankcji za błędy w ewidencji podatkowej.** Wprowadzono też m.in. **możliwość zwolnień z podatku od nieruchomości i ulgi podatkowe z tytułu darowizn przekazanych na walkę z koronawirusem.**

W **tarczy antykrzysowej 2.0.**<sup>8</sup>, która weszła w życie 17 kwietnia 2020 r., utrzymano for-

my wsparcia, ale jednocześnie zweryfikowano zakres uprawnionych, zgodnie ze zmianami w sytuacji gospodarczej kraju. I tak w przypadku dofinansowania wynagrodzeń z FGŚP **grono odbiorców rozszerzono** o organizacje pozarządowe i państwowe osoby prawne. **Usunięto kryterium maksymalnego przychodu**, warunkującego prawo do występowania z wnioskiem o świadczenia postojowe i jednocześnie przewidziano możliwość ponownego (maksymalnie trzykrotnego) występowania o to świadczenie.

Prawo do mikropożyczek uzyskali także przedsiębiorcy, którzy nie zatrudniali pracowników. Ponadto **rozszerzono uprawnienia do zwolnienia ze składek wnoszonych do ZUS** na podmioty zatrudniające 10–49 pracowników i wprowadzono możliwość odstąpienia przez ZUS dochodzenia odsetek za zwłokę w odniesieniu do należności składkowych z okresu pierwszych miesięcy 2020 r. Dopuszczono też **odroczenie terminów płatności**, rozłożenia ich na **raty lub umorzenia** określonych zobowiązań podatkowych w związku z COVID-19.

W realizowanej od 18 maja 2020 r. **tarczy 3.0.**<sup>9</sup> po raz kolejny rozszerzono grono uprawnionych do ubiegania się o wsparcie. Przede wszystkim jednak przesunięto termin graniczny okresu prowadzenia działalności gospodarczej, uprawniający do starań o pomoc (z 1 lutego na 1 kwietnia 2020 r.), dając możliwość skorzystania z niej także przedsiębiorcom, którzy rozpoczęli działalność już w okresie pandemii. Jednocześnie uprawnienie do zwolnienia z opłacania składek ubezpieczeniowych uzyskali także „początkujący” przedsiębiorcy, korzystający z „ulgi na start”.

W **tarczy 4.0.**<sup>10</sup>, która weszła w życie 24 czerwca 2020 r., utrzymano katalog form wsparcia i rozszerzono – zmieniając m.in. kryteria obliczania przychodu – grono upraw-

<sup>7</sup> Tamże, 508–509.

<sup>8</sup> Ustawa z dnia 16 kwietnia 2020 r. o szczególnych instrumentach wsparcia w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2, Dz.U. 2020, poz. 695.

<sup>9</sup> Ustawa z 14 maja 2020 r. o zmianie niektórych ustaw w zakresie działań osłonowych w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2, Dz.U. 2020, poz. 875.

<sup>10</sup> Ustawa z dnia 19 czerwca 2020 r. o dopłatach do oprocentowania kredytów bankowych udzielanych przedsiębiorcom dotkniętym skutkami COVID-19 oraz o uproszczonym postępowaniu o zatwierdzenie układu w związku z wystąpieniem COVID-19, Dz.U. 2020, poz. 1086.

nionych. Okres rozliczenia brany tu pod uwagę wydłużono z 1 lutego 2020 r. na okres od 31 grudnia 2019 r. Przede wszystkim jednak wprowadzono zmiany proceduralne i tryb obsługi wniosków, ułatwiające i przyspieszające otrzymanie wsparcia.

Pandemia, stopień jej nasilenia i idące w ślad za tym uwarunkowania prowadzenia działalności gospodarczej w zróżnicowanym stopniu dotknęły poszczególne branże. Odpowiedzią na szczególnie trudne uwarunkowania funkcjonowania branży turystycznej, eventowej i wystawienniczej, czyli tych, które długofalowo zostały dotknięte skutkami *lockdownu*, było uruchomienie z dniem 15 października 2020 r. **tarczy 5.0.**<sup>11</sup>, nazywanej też **tarczą branżową**.

Co prawda poprzednie tarcze antykryzysowe nie wykluczały tych branż z wnioskowania o wsparcie, jednak z uwagi na specyfikę działalności (np. tylko okresowe jej prowadzenie lub pozyskiwanie dochodów) często przedsiębiorcy z tych obszarów nie spełniali kryteriów dostępu do pomocy. Tarcza branżowa oferuje te same rozwiązania, z których wcześniej korzystali prowadzący działalność gospodarczą, czyli **świadczenie postojowe, dodatkowe świadczenia postojowe** (dla przedsiębiorców, dla których przeważającym rodzajem prowadzonej działalności gospodarczej jest transport turystyczny, wystawianie i występowanie w przedstawieniach teatralnych, operowych, baletowych, cyrkowych, prowadzenie pokojów zagadek, domów strachu, dyskotek, salonów gier elektronicznych, plaż, jarmarków itp.) oraz **trzymiesięczne** (lipiec, sierpień, wrzesień 2020 r.) **zwolnienie ze składek placonych do ZUS**.

Kolejne fale pandemii wymuszały jednak dalsze ograniczenia w życiu społecznym i gospodarczym. Dlatego też rząd wdrożył **tarczę 6.0.**<sup>12</sup>, dając osobom prowadzącym działalność gospodarczą możliwość uzyskania po raz kolejny **dodatkowego świadczenia postojowego**

**oraz zwolnienia z opłacania składek za listopad 2020 r.**

Branże najbardziej poszkodowane ograniczeniami wynikającymi z pandemii (w tym handel, transport, edukacja, kultura, turystyka i wypoczynek) mogły skorzystać ze **zwolnienia z opłacania składek** za okres od dnia 1 listopada 2020 r. do dnia 30 listopada 2020 r., z możliwością przedłużenia na kolejne miesiące i o kolejne branże.

Możliwe było też uzyskanie przez wskazane branże **dotacji dla mikro i małych przedsiębiorstw w wysokość do 5 tys. zł**. Przedsiębiorcy w wymienionych w ustawie branżach mogli też starać się o **dofinansowanie wynagrodzeń pracowników** w kwocie 2000 zł przez 3 miesiące.

Tarcza wprowadziła też **zawieszenie opłaty targowej w 2021 r.** Oszacowano, że przedsiębiorcy na tym rozwiązaniu zaoszczędzą łącznie 139 mln zł. Równoległe przewidziano także rekompensatę dla gmin, ze środków Funduszu Przeciwdziałania COVID-19, na wyrównanie dochodów utraconych z tytułu braku opłaty targowej.

Na mocy przepisów dotyczących tarczy 6.0. wprowadzono też **ułatwienia w zatrudnianiu pracowników** w czasie pandemii. Zgodnie z wprowadzonymi zmianami pracownik, który ma aktualne orzeczenie lekarskie o braku przeciwwskazań do pracy na stanowisku administracyjno-biurowym, będzie mógł być zatrudniony na takim stanowisku u kolejnego pracodawcy bez konieczności kierowania go na kolejne wstępne badania lekarskie. Dotyczy to jednak wyłącznie sytuacji, w której pracownik ma zostać zatrudniony na stanowisku, którego warunki odpowiadają tym opisanym w skierowaniu na badania lekarskie. W zawodach innych niż administracyjno-biurowe pracodawca, u którego zatrudniałby się przyszły pracownik, nie będzie musiał kierować go na badania wstępne, gdy zatrudnienie nastąpi w ciągu 180 dni (a nie jak obecnie 30 dni)

<sup>11</sup> Ustawa z 17 września 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. 2020, poz. 1639.

<sup>12</sup> Ustawa z dnia 9 grudnia 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. 2020, poz. 2255.

po rozwiązaniu lub wygaśnięciu poprzedniego stosunku pracy.

Trwający stan pandemii spowodował konieczność kontynuacji działań pomocowych na rynku pracy. Rząd zdecydował więc o wprowadzeniu **tarczy antykryzysowej 7.0.**<sup>13</sup>, oferującej na kolejny okres wskazane wyżej instrumenty wsparcia. *Novum*, to możliwość skorzystania z nich także przez m.in. spółdzielnie socjalne<sup>14</sup>.

Od 26 kwietnia 2021 r. weszły w życie przepisy **tarczy 8.0.**<sup>15</sup> Do tej pory o wsparcie w postaci dotacji w wysokości 5 tys. zł mogli się ubiegać przedstawiciele łącznie 48 branż najbardziej poszkodowanych przez epidemię COVID-19. Lista ta została znacznie poszerzona o branże dotąd nieobjęte wsparciem (m.in. wypożyczalnie, wynajem, usługi kosmetyczne i fryzjerskie czy pasażerski transport lotniczy).

Nowa odsłona tarczy antykryzysowej zwiększyła liczbę dotacji, jakie może otrzymać firma do pięciu razy w zależności od branży, w której działa przedsiębiorca. Nowe rozwiązania pozwoliły na **odroczenie terminów płatności** za lokale komunalne, podatek od nieruchomości czy dzierżawę terenu, na rozłożenie płatności na raty (czynsze, podatki od nieruchomości, dzierżawy) oraz na ewentualne **umorzenie odsetek** od tych kwot.

Aktualnie realizowane są rozwiązania zawarte w **tarczy 9.0.**<sup>16</sup> Kontynuuje ona możliwość udzielenia zwolnienie ze składek ZUS za kolejne miesiące roku, uzyskania dopłaty do wynagrodzeń pracowników z FGŚP przez 3 miesiące i obejmuje zarówno zatrudnionych na podstawie umowy o pracę, jak i zlecenia, od którego odprowadzane są składki ZUS.

Przedsiębiorcy wskazanych w przepisach branż mogą też uzyskać środki na świadczenie postojowe dla osób fizycznych prowadzących działalność gospodarczą. Jest też kontynuowana możliwość ubiegania się o dotację do 5 tys. zł dla mikro- i małych przedsiębiorców na pokrycie bieżących kosztów prowadzenia działalności.

### **Instrumenty pośredniego wsparcia zatrudnienia i ochrony rynku pracy oraz wsparcia rodziny**

Poza oferowanymi w kolejnych tarczach antykryzysowych formach wsparcia rynku pracy, w rządowych programach eliminowania skutków COVID-19 znalazły się też rozwiązania istotne dla bezpieczeństwa socjalnego obywateli, jak:

- **Polski Bon Turystyczny**, oryginalny instrument wspierania branży turystyczno-hotelarskiej i jednocześnie element wsparcia dochodowego rodzin. Bonem można zapłacić za usługi hotelarskie lub imprezy turystyczne do 31 marca 2022 r. Do końca maja 2021 r. podmioty turystyczne przyjęły już 470 tys. płatności bonami na łączną kwotę ponad 340 mln zł;
- **dodatkowy zasiłek opiekuńczy** będący uzupełnieniem uprawnień pracowniczych rodziców dzieci do lat 8<sup>17</sup>, przysługującym rodzicom sprawującym osobistą opiekę nad dzieckiem w przypadku zamknięcia placówki opieki nad dzieckiem z powodu COVID-19 lub gdy nie mogą one zapewnić opieki z powodu ograniczonego funkcjonowania w czasie trwania epidemii COVID-19 (np. z powodu funkcjonowania

<sup>13</sup> Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 19 stycznia 2021 r. w sprawie wsparcia uczestników obrotu gospodarczego poszkodowanych wskutek pandemii COVID-19, Dz.U. 2021, poz. 152. Wydane ono zostało na podstawie przepisów ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych, Dz.U. poz. 1842, z późn. zm.

<sup>14</sup> Uzyskały one prawo do ubiegania się o świadczenie na rzecz ochrony miejsc pracy, dotację na pokrycie bieżących kosztów prowadzenia działalności gospodarczej oraz zwolnienia z należności z tytułu składek na ubezpieczenie społeczne.

<sup>15</sup> Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 26 lutego 2021 r. w sprawie wsparcia uczestników obrotu gospodarczego poszkodowanych wskutek pandemii COVID-19, Dz.U. 2021, poz. 371.

<sup>16</sup> Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 16 kwietnia 2021 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie wsparcia uczestników obrotu gospodarczego poszkodowanych wskutek pandemii COVID-19, Dz.U. 2021, poz. 713.

<sup>17</sup> Do 16 lat na dzieci, które mają orzeczenie o niepełnosprawności, do 18 lat – orzeczenie o znacznym lub umiarkowanym stopniu niepełnosprawności lub do 24 lat na dzieci, które mają orzeczenie o potrzebie kształcenia specjalnego.

szkoły w systemie hybrydowym) albo braku możliwości sprawowania opieki przez nianię lub dziennego opiekuna z powodu COVID-19<sup>18</sup>.

Okres wypłaty zasiłku jest sukcesywnie przedłużany; aktualnie do 25 czerwca 2021 r.

W programach pomocy rządowej znalazło się też doraźne rozwiązanie jednorazowe: **do-datek solidarnościowy**<sup>19</sup>. Od 1 czerwca 2020 r. przez kolejne 3 miesiące mogły z niego skorzystać osoby, które po 15 marca 2020 r. w następstwie COVID-19 straciły pracę lub ich umowa wygasła. Warunkiem otrzymania dodatku solidarnościowego było też podleganie ubezpieczeniom społecznym z tytułu umowy o pracę przez łączny okres co najmniej 60 dni w 2020 r.

Według stanu na dzień 20 czerwca 2021 r. tylko z ZUS wypłacono wsparcie w łącznej wysokości 37 mld zł, przy czym tylko zwolnienie z opłacania składek opieka na ponad 15 mld zł. Ponadto Zakład wypłacił ponad 6 mld zł w ramach świadczenia postojowego.

## Tarcza Finansowa PFR i wsparcie z Banku Gospodarstwa Krajowego

Oprócz ogromnej roli Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, który jest głównym podmiotem realizującym kolejne tarcze antykryzysowe, znaczące wsparcie gospodarki zrealizowano też za pośrednictwem **Polskiej Fundacji Rozwoju** (PFR), która m.in. przekazała firmom 60,6 mld zł w formie subwencji w ramach tzw. **Tarczy Finansowej**. PFR udzielił wsparcia ponad 345 tys. mikro, małym i średnim przedsiębiorstwom zatrudniającym łącznie 3,1 mln pracowników, chroniąc ich miejsca pracy i wzmacniając gwarancje realizacji prawa do wynagrodzenia za pracę.

Ponadto **Bank Gospodarstwa Krajowego** (BGK) **udzielił m.in. zabezpieczenia kredytów** na ponad 35,5 mld zł. Korzystniejsze gwarancje spłaty kredytów dotyczą finansowania

działalności bieżącej i są uzupełnieniem oferty BGK dla sektora małych i średnich firm w czasie pandemii. W 2020 r. za pośrednictwem BGK udzielono firmom wsparcia na łączną kwotę 54,2 mld zł w ramach 38,9 tys. pojedynczych umów. Najwięcej pieniędzy przeznaczonych zostało na gwarancje *de minimis*, w ramach których wypłacono 29,3 mld zł. Stanowiło to ponad połowę ogólnej kwoty pomocy udzielonej za pośrednictwem BGK<sup>20</sup>.

## Podsumowanie

Raporty ewaluacyjne dotyczące rządowego wsparcia antycovidowego wskazują, że dofinansowanie miejsc pracy za czas postojów lub przy obniżonym wymiarze czasu pracy pozwoliło firmie zredukować koszty pracy od 60% do nawet 75%, co jest bardziej opłacalne niż ponoszenie kosztów zwolnień pracowników, a w przyszłości kolejnych naborów połączonych z koniecznością szkoleń.

Resort pracy szacuje, że w okresie pandemii dzięki tarczom udało się uchronić 6 mln miejsc pracy. Potwierdzają to dane Głównego Urzędu Statystycznego wskazujące, że zatrudnienie w gospodarce narodowej w I półroczu 2021 r. było wyższe niż w I półroczu 2020 r.

Do końca I półroczu 2021 r. łączna kwota wsparcia w ramach kolejnych tarcz antykryzysowych wyniosła 162,9 mld zł, w tym wypłacono beneficjentom:

- 62,6 mld zł za pośrednictwem Polskiego Funduszu Rozwoju,
- 54,2 mld zł za pośrednictwem Banku Gospodarstwa Krajowego,
- 18,6 mld zł za pośrednictwem Zakładu Ubezpieczeń Społecznych,
- 27,4 mld zł za pośrednictwem instytucji koordynowanych przez Ministerstwo Rozwoju, Pracy i Technologii,
- 152 mln zł za pośrednictwem Agencji Rozwoju Przemysłu.

Prawie 3 mln pracowników otrzymało świadczenia służące ochronie miejsc pracy na

<sup>18</sup> Uścińska, *Prawo zabezpieczenia*, 520–528.

<sup>19</sup> Tamże, 522–526.

<sup>20</sup> Katarzyna Dębowska, Urszula Klosiewicz-Górecka, Anna Szymańska, Piotr Ważniewski, Katarzyna Zybortowicz, *Tarcza Antykryzysowa... Kółko ratunkowe dla firm i gospodarki?*, Michał Gniazdowski, Andrzej Kubisiak, Krzysztof Kutwa, Jakub Rybacki, J. (współpr.), Polski Instytut Ekonomiczny, Warszawa 2021.

dofinansowanie wynagrodzenia pracowników w ramach Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych, a 1,4 mln – dofinansowania części kosztów wynagrodzeń pracowników oraz należnych od nich składek na ubezpieczenie społeczne.

Z badania Polskiego Instytutu Ekonomicznego (PIE)<sup>21</sup> wynika, że z rozwiązań dostępnych w tarczy antykryzysowej skorzystało 86% przedsiębiorców, a większość z nich (92%) korzystała z więcej niż jednego instrumentu wsparcia.

Prawie 73% firm objętych badaniem PIE skorzystało ze zwolnienia ze składek ZUS, 66% z obniżenia wymiaru czasu pracy lub pracy zdalnej, 65% z Tarczy Finansowej i tyle samo z dofinansowania wynagrodzeń i składek na ubezpieczenie społeczne. Co ważne – ponad połowa (52%) przedsiębiorców skorzystała z więcej niż 10 instrumentów tarczy antykryzysowej, występując o wsparcie wielokrotnie.

Najwyżej ocenione przez przedsiębiorców i najczęściej wykorzystywane było zwolnienie ze składek ZUS.

Tarcze antykryzysowe pomogły tysiącom firm złagodzić gospodarcze skutki kryzysu spowodowanego pandemią. PIE wskazuje, że na tle innych państw Unii Europejskiej w Polsce pomoc ze środków publicznych w pomocy PKB była ponadprzeciętna. Wydane pieniądze przełożyły się lepszą niż prognozowana sytuację gospodarczą i pomogły skutecznie zamortyzować skutki pandemii zarówno w gospodarce, jak i w życiu społecznym, a Polska należy do grupy krajów (obok Włoch, Danii i Finlandii) z relatywnie wysoką efektywnością wydatków pomocowych, zarówno pod względem wsparcia pracowników, jak i przedsiębiorstw. Rosną wynagrodzenia i świadczenia z ubezpieczenia społecznego, uzupełnione dodatkowymi wypłatami rent i emerytur. Równolegle realizowane są wszystkie programy społeczne rządu kierowane do rodzin z dziećmi i seniorów.

Niestety, pandemia wciąż trwa i konieczna jest kontynuacja wsparcia dla tych grup społeczeństwa i podmiotów gospodarczych, które najdotkliwiej odczuwają jej skutki. Przedmiotem szczególnej uwagi jest potrzeba ochrony dochodów ludności.

#### BIBLIOGRAFIA/REFERENCES

- Dębkowska Katarzyna, Klosiewicz-Górecka Urszula, Szymańska Anna, Ważniewski Piotr, Zybortowicz Katarzyna. *Tarcza Antykryzysowa. Koło ratunkowe dla firm i gospodarki?*, Gniazdowski Michał, Kubisiak Andrzej, Kutwa Krzysztof, Rybacki Jakub (współpr.). Warszawa: Polski Instytut Ekonomiczny, 2021.
- The Sustainable Development Goals Report 2021*, Department of Economic and Social Affairs Statistics Division, New York: United Nations, 2021.
- Uścińska Gertruda. *Prawo zabezpieczenia społecznego*. Warszawa: C.H. Beck, 2021.

#### AKTY PRAWNE/ LEGAL ACTS

- Ustawa z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych, Dz.U. poz. 1842, z późn. zm.
- Ustawa z dnia 31 marca 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. 2020, poz. 568.
- Ustawa z dnia 16 kwietnia 2020 r. o szczególnych instrumentach wsparcia w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2, Dz.U. z 2020 r., poz. 695.
- Ustawa z 14 maja 2020 r. o zmianie niektórych ustaw w zakresie działań osłonowych w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2, Dz.U. 2020, poz. 875.
- Ustawa z dnia 19 czerwca 2020 r. o dopłatach do oprocentowania kredytów bankowych udzielanych przedsiębiorcom dotkniętym skutkami COVID-19 oraz o uproszczonym postępowaniu o zatwierdzenie układu w związku z wystąpieniem COVID-19, Dz.U. 2020, poz. 1086.
- Ustawa z 17 września 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. 2020, poz. 1639.
- Ustawa z dnia 9 grudnia 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. 2020, poz. 2255.

<sup>21</sup> Tamże.



- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 19 stycznia 2021 r. w sprawie wsparcia uczestników obrotu gospodarczego poszkodowanych wskutek pandemii COVID-19, Dz.U. 2021, poz. 152.
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 26 lutego 2021 r. w sprawie wsparcia uczestników obrotu gospodarczego poszkodowanych wskutek pandemii COVID-19, Dz.U. 2021, poz. 371.
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 16 kwietnia 2021 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie wsparcia uczestników obrotu gospodarczego poszkodowanych wskutek pandemii COVID-19, Dz.U. 2021, poz. 713.