Marek Kawa
ORCID: 0000-0002-1124-0144
Wyższa Szkoła Pedagogiczna im. Janusza Korczaka w Warszawie

Działania antykryzysowe i stabilizacyjne w Stanach Zjednoczonych jako odpowiedź na kryzys amerykańskiego rynku pracy po wybuchu pandemii COVID-19

Anti-crisis and stabilization measures in the United States as a response to the crisis in the American labor market following the outbreak of the COVID-19 pandemic

Prawdopodobnie żaden z liberalnie funkcjonujących rynków pracy i funkcjonujących nań pracowników nie poznał lepiej fenomenu i struktury kryzysów gospodarczych, a zwłaszcza ich skutków ubocznych, jak amerykańskie społeczeństwo. Każdy choćby z ekonomicznych kryzysów XX wieku, kiedy powoli rodziła się amerykańska instytucjonalna wrażliwość społeczna, począwszy od Czarnego Czwartku 1929 roku, nie tylko przeobrażał dotychczasowe paradygmaty ekonomiczno-fiskalne i korygował strukturę społeczeństwa amerykańskiego, ale kreował instrumentarium działań prozatrudnieniowych. Doprowadzały one przede wszystkim do kolejnych *re-bounce* zapadającej się gospodarki i zapewniały szybujący w kolejnych dekadach rozwój. Tak po trosze było z amerykańską prosperity lat pięćdziesiątych za kadencji Dwighta D. Eisenhowera, jako odległym owocem reform New Deal prezydenta Franklina D. Roosevelta. Podobny charakter miały próby podniesienia z ubóstwa najsłabszych za sprawą reform Great Society podjętych przez prezydentów Johna F. Kennedy'ego i Lyndona B. Johnsona, prorynkowa

i umiarkowana administracja Richarda Nixona, która doprowadziła do najniższej liczby Amerykanów żyjących poniżej granicy ubóstwa (ok. 24 mln), czy *Reaganomics*, która zapewniła nie tylko supremację geopolityczną USA przynajmniej do lat dziewięćdziesiątych, ale ponownie dała dynamiczny kilkuprocentowy wzrost gospodarczy, przy którego tempie zadyszkę złapała nawet gospodarka Japonii, nie wspominając już o gospodarczej implozji ZSRR wraz z blokiem socjalistycznych państw atrap. Tę regułę dynamicznego odbicia się amerykańskiej gospodarki „po-kryzysie" obserwowaliśmy jeszcze nie tak dawno, kiedy finansiści prezydenta Baracka Obamy (Paulson, Bernanke, Geithner) w 2009 roku zaaplikowali wciąż jeszcze liberalnej gospodarce „kroplówkę" prawie biliona dolarów środków publicznych, ratując newralgiczne branże motoryzacyjną i budowlaną. Czy podobna reguła gospodarczego interwencjonizmu na modłę Johna Maynarda Keynesa i socjalnego wsparcia sprawdzi się również w antykryzysowych i prozatrudnieniowych inicjatywach administracji Donalda J. Trumpa?

Zanim spróbujemy dostrzec oznaki tzw. efektu V – regeneracji amerykańskiej gospodarki (Sheiner i Yilla 2020), warto w tym kontekście raz jeszcze przytoczyć diagnozę sprzed kilku miesięcy:

Pandemia koronawirusa nie ma etiologii ekonomiczno-gospodarczej, jak miało to miejsce w kryzysach gospodarczych z lat dwudziestych XX wieku, czy ostatniego kryzysu z 2008 roku – załamania się systemu finansowego, i nie jest wiadomo, jak podobne lub dalekie będą reperkusje zawieszenia wszystkich znaczących gospodarek krajowych w globalnej sieci powiązań i przepływów dostaw. Nie można również przewidzieć, jak dalekosiężne będą skutki działań protekcjonistycznych poszczególnych rządów w związku z ratowaniem lokalnych gospodarek (Kawa, 2020, s. 129).

Z dzisiejszej (wrzesień 2020) perspektywy otwierania się amerykańskiej gospodarki w poszczególnych stanach można powiedzieć, że, wbrew pesymistycznym prognozom z kwietnia 2020 roku (Baum, 2020), druga fala zakażeń COVID-19 (prawie 6 mln zakażeń, 170 tys. zgonów) wraz z sierpniowym powrotem do szkół uczniów i studentów nie doprowadziły do czarnego scenariusza, tj. utrzymania się dwucyfrowego (15%) bezrobocia, upadku branż hotelowo-restauracyjnych i prywatnych biznesów, braku symptomów powrotu na trajektorię normalnie funkcjonującej gospodarki, jak i zwiększania się liczby wniosków o UI (ubezpieczenie bezrobotnych). Tym, co łączy jednak – bodaj po raz pierwszy – amerykańskie działania prozatrudnieniowe i antykryzysowe z dotychczas dość odmienną filozofią europejskich działań buforowych (tzw. tarcz lub poduszek antykryzysowych), jest sięgnięcie po prosocjalne rozwiązania brytyjskiego

ekonomisty J.M. Keynesa. Już w 1939 roku, reagując również na skutki wielkiego kryzysu ekonomicznego początków lat trzydziestych, formułował on tak na ówczesne czasy nowatorskie koncepcje państwa socjalnego:

> […] system, w którym będziemy mogli działać jako zorganizowana wspólnota, realizująca powszechne cele i promująca społeczną i gospodarczą sprawiedliwość z jednoczesnym poszanowaniem i ochroną jednostki – jej wolności wyboru, wiary, umysłu i ekspresji, przedsiębiorczości i własności. (Moggridge, 1980, s. 80)

W tym socjalliberalnym duchu Keynesa zarówno USA, jak i takie różniące się gospodarczo kraje, jak Niemcy, Portugalia, Francja i in., wyszły z założenia, że aparat państwa i środków publicznych musi wkroczyć i dokapitalizować pracodawców, miejsca pracy, biznesy zarówno prywatne jak i korporacyjne etc., bez ostrego i przesadnego reglamentowania, uzależniania beneficjentów i warunkowania użycia tych środków, w przeciwieństwie na przykład do dystrybucji subsydiów unijnych. Co wyjątkowe, mimo że Amerykanie dalecy są od rozbudowania analogicznego systemu do europejskiej subsydiarności, to jeśli spojrzymy na wskaźniki dystrybucji antykryzysowych benefitów, obecna administracja amerykańska nie tylko zbliżyła się do europejskich krajów w fiskalnych relacjach dystrybucji do krajowego PKB, ale w bezpośrednim transferze pieniędzy do pracowników zdecydowanie wyprzedziła kraje EU.

W okresie do 15 kwietnia 2020 roku, tj. w czasie pierwszych, nieco spontanicznych, inicjatyw rządowych czy federalnych, pośród krajów EU to powściągliwe dotychczas fiskalnie Niemcy przodowały jeżeli chodzi o bezpośrednią dystrybucję środków pomocowych. Kraj ten zarezerwował na ten cel ponad 10% swojego PKB. Na wszelkiego rodzaju odroczenia zobowiązań podatkowych przeznaczono tam aż ponad 14% (największa relacja pośród krajów EU), a z kolei na fundusz gwarancyjny pokrywający wszelkiego rodzaju interwencyjne środki dla zapewnienia płynności i funkcjonowanie podmiotów beneficjentów – ponad 27% (w tym obszarze Niemcy zostały wyprzedzone tylko przez Włochy – przeznaczające prawie 30% swojego PKB). W pełnej skali porównawczej widzimy, że dane dotyczące USA nie odbiegają od danych pochodzących z typowo prosocjalnych państw, typu Hiszpania czy Grecja (Anderson i in., 2020). W liczbach bezwzględnych trudno porównywać prawie dwubilionowy bufor dolarów amerykańskich wyasygnowanych w ramach pierwszej kategorii do hiszpańskich 45 mld euro czy kilku miliardów euro w Grecji (Anderson i in. 2020). Jednak w USA, z racji początkowego niezdecydowania prezydenta Donalda J. Trumpa co do jednolitej strategii działań antypandemicznych, machina silnego stabilizacyjnego wsparcia

dla rynku pracy ruszyła nieco później, stąd dane z 15 czerwca 2020 roku są już nieco inne w stosunku choćby do europejskich instrumentów uruchomionych wcześniej:

Tabela 1. Uznaniowe środki fiskalne 2020 przyjęte przez rządy państw w odpowiedzi na pandemię koronawirusa do 15 czerwca 2020 r. w relacji procentowej do PKB osiągniętego w 2019 roku.

COUNTRY	FISCAL IMPULSE	DEFERRAL	OTHER LIQUIDITY/ GUARANTEE	LAST UPDATE
Belgium	1.4%	4.8%	21.9%	03/06/2020
Denmark	5.5%	7.2%	4.1%	01/07/2020
France	4.4%	8.7%	14.2%	18/06/2020
Germany	8.3%	7.3%	24.3%	04/08/2020
Greece	3.1%	1.2%	2.1%	05/06/2020
Hungary	0.4%	8.3%	0.0%	25/03/2020
Italy	3.4%	13.2%	32.1%	22/06/2020
Netherlands	3.7%	7.9%	3.4%	27/05/2020
Portugal	2.5%	11.1%	5.5%	04/05/2020
Spain	3.7%	0.8%	9.2%	23/06/2020
UK	8.0%	2.3%	15.4%	16/07/2020
United States	**9.1%**	**2.6%**	**2.6%**	27/04/2020

Źródło: Anderson, J. Bergamini, E. Brekelmans, S. Cameron, A. Darvas, Z., Domínguez Jíménez, M. Lenaerts, K. Midões, C., (2020). *The fiscal response to the economic fallout from the coronavirus*. Bruegel datasets. https://www.bruegel.org/publications/datasets/covid-national-dataset [dostęp 10.09.2020].

Kiedy spojrzymy na dane z USA, widzimy, że federalne władze skupiły się przede wszystkim na bardzo agresywnej polityce wprowadzenia strumienia pieniędzy do krwiobiegu społecznego gospodarki, a zwłaszcza stabilizowania rynku pracy (rynku pracownika), gdy bezrobocie w kwietniu zaczęło szybować do niepamiętanego w XX-wiecznych USA poziomu kilkunastu procent (14,7%[1]). Amerykańskiej gospodarce począł grozić nieznany wcześniej paraliż. Czasy epidemii grypy hiszpanki z lat 1918–19, mimo że zarażonych zostało 28%

[1] Zob. https://d3fy651gv2fhd3.cloudfront.net/charts/united-states-unemployment-rate.png?s=usurtot&v=202009092300V20200907 [dostęp 11.09.2020].

Amerykanów, w tym głównie Indian, już mało kto pamiętał – to raczej trauma wielkiego kryzysu gospodarczego była bardziej obecna w świadomości ekonomistów i decydentów. W tym przypadku paraliż państwa federalnego został spowodowany ponadto lawinowo narastającymi codziennie przypadkami zakażeń koronawirusem, który wysunął Stany Zjednoczone na niechlubną czołówkę państw z największą dynamiką, ilością zakażeń i zgonów. Mniej zwracano uwagę na inne, bardziej strukturalne i złożone działania, jak fiskalne odroczenia (podatkowo-ubezpieczeniowe) – gdyż te dedykowane były pracodawcom i podmiotom gospodarczym. Co więcej, właśnie te ostatnie instrumenty niejako bardziej korespondowały z duchem WASP-owskiego dotychczas modelu podejścia do działań prozatrudnieniowych, szczególnie po fiasku reform *Great Society*, kiedy po latach zwiększających się nakładów federalnych na pomoc społeczną, potwierdziły się obawy, że nowa *welfare state* miast zachęcać do pracy, uzależniała swoich beneficjentów, co do pewnego stopnia przewidywał już jeden z reformatorów państwa socjalnego Daniel Patrick Moynihan. Dlatego też tak odmienny system amerykańskiej pomocy społecznej od mniej więcej 1964 roku oparł się o paradygmat i zasadę: *give a hand up, not a handout* (co odpowiada polskiemu powiedzeniu: „daj wędkę zamiast ryby"):

> Kennedy wyznaczył rządowi federalnemu rolę, jakiej dawno nawet nie rozważano: WPA (Work Project Association – Stowarzyszenie na Rzecz Pracy) nie miało być działaniem doraźnym osłabiającym negatywne skutki bezrobocia, lecz trwale odpowiedzialnym za pomaganie Amerykanom w pomaganiu samym sobie. […] Kennedy wprowadził w życie fragmenty swojego programu – na przykład poprawki do publicznej pomocy socjalnej (*Manpower Development and Training Act*; MDTA). Jednak traktowane całościowo innowacje socjalne, których był orędownikiem, nie były kosztowne. […] Ustawa była uczciwym wysiłkiem wdrożenia zasady „dajcie wędkę, a nie ryby". Umożliwiała prowadzenie szkoleń zawodowych, zatrudnianie w niepełnym wymiarze godzin nastolatków i studentów, a także samorządowe przedsięwzięcia w ramach walki z biedą, pożyczki dla rolników i przedsiębiorców osiągających niskie dochody oraz ustanowiła VISTA, krajowe Siły Pokoju (Peace Corps). Wśród tych mechanizmów nie było zasiłków. (Murray, 2001, s. 50–51)

Kiedy prezydent Johnson ogłaszał wszem i wobec, że dni zasiłków są już policzone, ponieważ to nie one wyzwalają „zapomnianych Amerykanów" z ubóstwa, bezrobocia czy uzależnienia, nie wyobrażał sobie zapewne, iż czterdziesty piąty prezydent Stanów Zjednoczonych w porozumieniu ponadpartyjnym i przychylnym wyjątkowo Kongresem podpisze pakiet ustaw pomocowych transferujących *paychecks* o wielkości ponad dwóch amerykańskich trylionów dolarów. Tu należy

zaznaczyć nieco politologicznie, że Donald J. Trump swoją niespodziewaną wygraną w 2016 roku zawdzięczał właśnie zmobilizowaniu populistycznym programem grupy tzw. zapomnianych Amerykanów, w dużej mierze białych robotników ze stanów tzw. Pasa Rdzy. Utracili oni zatrudnienie zarówno w wyniku wielkiej recesji 2007–2009 jak i przeobrażeń amerykańskiej gospodarki, które doprowadziły nie tylko do implozji w przemyśle motoryzacyjnym, ale i bankructw całych przemysłowych miast (casus Detroit czy Flint). To podobna grupa wyborców, którą na przełomie lat pięćdziesiątych i sześćdziesiątych dostrzegli z kolei demokraci (Kennedy i Johnson), a wcześniej zdiagnozował socjologicznie Michael Harrington – jako inną, pomijaną celowo Amerykę – *The Other America*. W wyborach w 2016 roku właśnie ta grupa wyborcza postawiła na Donalda J. Trumpa, głoszącego hybrydę poglądów gospodarczych, a bardziej akcentującego atrakcyjny i chwytliwy populistycznie cel – „Make America Great Again!". Odwołując się zatem bardziej do populistycznego sentymentalizmu, podobnie w swych działaniach stabilizacyjno-buforowych, administracja czterdziestego piątego prezydenta nie miała oporów, aby powiększyć dług wewnętrzny i wygenerować ponad dwa biliony dolarów na transfery de facto społeczne. Co znamienne, w tym szczególnym czasie nie zdecydowano się jednak na opracowywanie jakiegoś komplementarnego programu czy strategii prozatrudnieniowej na czas postpandemicznego zastoju na rynku pracy, czym był ongiś pakiet reform pomocowych *Great Society*. O tym nieco krótkowzrocznym podejściu świadczy fakt, że transfery pieniężne zakładano do lipca. Nie ulega wątpliwości, iż na podobnej zasadzie, jak przed wyborami w 2016 roku, Donald J. Trump w kontekście wyborów prezydenckich 2020 roku chciałby pobudzić resentymenty do bardzo dobrze rozwijającej się gospodarki i najniższego od dekad bezrobocia (również pośród grup mniejszościowych jak Latynosi czy Afroamerykanie) podczas trzech lat jego prezydentury zanim nastał lockdown i jak to notorycznie podkreśla – „chiński wirus".

Ustawa CARES jak i inne bezpośrednie transfery pieniężne, o których nieco więcej za chwilę, skierowane do pracujących obywateli, są z pewnością ewenementem w działaniach pomocowych na tle dość skromnej w USA *welfare state* w porównaniu choćby do rozbudowanych socjalnych systemów europejskich. To niespotykane dotąd „dokapitalizowanie" pracujących zwykłych Amerykanów wynikało zarówno z nietypowej sytuacji kryzysowego lockdownu z racji COVID-19, dobrego stanu amerykańskiej gospodarki sprzed wybuchu pandemii, być może politycznych kalkulacji samego Trumpa, ale przede wszystkim z traumatycznej wizji, która prześladuje amerykański rynek pracy od krachu Czarnego Czwartku 1929 roku, który doprowadził do długotrwałej erozji rynku pracy.

Amerykański stosunek do pracy i działań prozatrudnieniowych

Praca i zatrudnienie są silnie naznaczone, zwłaszcza w Stanach Zjednoczonych, nie tylko ekonomicznie, ale i ideologicznie, a w pewnych kontekstach można powiedzieć, że nawet – filozoficznie. Dlatego też w amerykańskiej strategii praktyk antykryzysowych tyle uwagi poświęca się rynkowi pracy, bezrobociu, ubezpieczeniu, subsydiowaniu pracy, rekompensatom pracowniczym etc. Trauma bezrobocia pikującego w latach wielkiego kryzysu do prawie 25% w 1933 roku i korodującego gospodarkę dwucyfrowym wskaźnikiem do prawie 1940 roku (14%) odbiła się bardzo mocno na amerykańskiej mentalności silnie ukształtowanej na podstawach Weberowskiej i protestanckiej etyki pracy:

> Etyka pracy według Webera sprowadza się do dowodzenia własnej wartości przez pracę. Konkretnymi dowodami są drobne wyrzeczenia i oszczędności, odmawianie sobie przyjemności, praktykowanie samokontroli, a więc, mówiąc krótko, rozwijanie przez pracę swej sprawności moralnej. (Sennet, 2012, s. 65)

Toteż, ujmując głębiej, utrata pracy w realiach amerykańskich, w tym kontekście antropologicznym, to coś więcej niż tylko utrata stałego dochodu i realizacji swoich zawodowych kwalifikacji, celów i marzeń o karierze. To jakby utrata dostępu do źródeł protestanckiej „łaski" i wewnętrznej samorealizacji na amerykańskiej ziemi. Ojcowie Założyciele stawiali z czasem znak równości między obywatelem a człowiekiem pracującym: „mieli na myśli ściśle określony rodzaj człowieka pracującego: silnego farmera uprawiającego własną ziemię albo niezależnego rzemieślnika" (Shklar, 1991). W tym kontekście silnego przenikania etyki protestanckiej lenistwo, gdyż de facto pojęcia bezrobocia nie werbalizowano, uchodziło za grzech; zresztą zgodnie z biblijnym postrzeganiem pracy. Znany historyk Johan Huizinga wskazuje jednak, że całkowita absolutyzacja moralna pracy przypada szczególnie na okres XIX wieku (Huizinga, 1967), a myśl liberalna w podejściu do ludzkiej pracy odcisnęła znamienne piętno na amerykańskich początkach i mentalności Amerykanów, gdzie czynienie ziemi poddaną było synonimem rozwoju i swoistej, wręcz cywilizacyjnej, misyjności (Huizinga, 1967). Już wówczas w duchu liberalizmu piętnowany był stan zależności od kogokolwiek, aczkolwiek rozróżniano ubogich – ale pracujących – od nędzarzy utrzymujących się dzięki wysokiej zależności od dobroczynnych uczynków. Dlatego też do dzisiaj w USA zbyt rozbudowany *welfare state* z punktu widzenia zarówno federalnego, jak i stanowego, uchodzi w podejściu nowoczesnym za *passe*, jak i ma silnie pejoratywne nacechowanie. „W Stanach Zjednoczonych ludzie boją się być od czegoś zależni, uważają, że to przejaw bycia gorszym. »Zależność od zasiłku« równa

się upokorzeniu" (Sennett, 2012). Niewątpliwie to powiew Weberowskiego umoralniania pracy, gdzie ludzie bezproduktywni nie mogą w społeczeństwie liczyć na litość ze strony innych: ich „nie dam rady" jest odczytywane jako „po prostu nie chcesz". Stąd wzięła się chociażby surowa instytucja domów pracy *workhouse* w Wielkiej Brytanii i USA (Sennett, 2012). Nie dziwią więc protesty zwykłych Amerykanów sprzed kilku miesięcy – niemalże w okresie kumulacji zakażeń koronawirusem, zwłaszcza w tak robotniczych stanach jak Michigan – którzy łamiąc pandemiczny zakaz zrzeszania się, odwoływali się do konstytucji i indywidualnych praw i wolności, domagając się albo zawieszenia lockdownu, albo dobrowolności lub traktowania indywidualnego. Domagali się powrotu do pracy.

Z punktu widzenia historycznego warto przypomnieć kontekst specyfiki działań pomocowych i prozatrudnieniowych amerykańskiej *welfare state*. Otóż niesłusznie pokutuje przekonanie, że amerykańskie instytucje słabiej realizowały koncepcje państwa socjalnego aniżeli Niemcy czy Wielka Brytania. Zresztą w klasyfikacji modeli państwa socjalnego zaproponowanej przez Gøstę Espinga-Andersena uwzględnia się obecnie Stany Zjednoczone w ich działaniach społecznych po II wojnie światowej w modelu liberalnym, gdzie świadczenia są ograniczone i kierowane do jednostek (Esping-Andersen, 2010). W Stanach Zjednoczonych, mimo rozpędzonej gospodarki okresu prosperity (boomu demograficznego *baby boomers*), wysokiego PKB, zimnowojennych zbrojeń, a zwłaszcza wojny w Wietnamie, napędzających rozwój gospodarczy początku zbrojeń i podboju kosmosu, odkryto, że podział Ameryki jest głębszy aniżeli tylko na tle rasowo-klasowym. Około 50 mln ludzi pozostawiono samym sobie. Byli to seniorzy, samotne matki wychowujące dzieci, bezrobotni lub niewykwalifikowani pracownicy. W myśl paradygmatu liberalnego każdy powinien być indywidualnie odpowiedzialny za swoją sytuację i przyszłość zawodową, a rynek – dostarczyć dodatkowych motywacji i uwarunkowań. Nawet współcześnie wskaźnik ubóstwa w największym mocarstwie gospodarczym i militarnym kształtuje się na poziomie 12,7% (dane z 2018 roku). Wówczas jednak oszacowano, że dwie trzecie Amerykanów będzie doświadczać w życiu co najmniej rocznego bezrobocia – ich samych lub tzw. głowy rodziny. Ponadto odkryto również, iż jedną z przyczyn utraty przez wzrost gospodarczy w latach siedemdziesiątych zdolności do ograniczania ubóstwa był fakt, że wiele osób ubogich pozostawało bez pracy. Jeśli ktoś nie ma pracy, to nie ma dlań znaczenia, jak szybki jest wzrost gospodarczy czy jak się kształtuje statystyka. Bieda pozostaje biedą (Murray, 2001).

Związek bezrobocia i biedy nie jest zjawiskiem nowym. Między rokiem 1950 a 1960 Departament Pracy (*Department of Labor*) nie robił wiele, aby pomóc

biednym w zdobyciu wykształcenia zawodowego lub miejsca pracy. W pierwszej połowie lat sześćdziesiątych (1960–1964) na cele związane z miejscami pracy wydawano raczej trywialną kwotę, tj. 0,5 mld dolarów (wedle wartości dolara z 1980 roku). Kiedy zaczęto realizować nowe kierunki polityczne zainicjowane przez prezydenta Johnsona w latach 1965–1969, tę kwotę nieco zwiększono – do 8,8 mld dolarów. W latach siedemdziesiątych, aż do roku podatkowego 1980, wydatki osiągnęły 76,7 mld dolarów (Murray, 2001).

Dla pełności kontekstu historycznego warto wspomnieć pokrótce o europejskim, o wiele większym, doświadczeniu działań i programów prozatrudnieniowych.

Otóż określenie pierwszych programów, które można by nazwać „aktywnymi politykami rynku pracy" jest raczej trudne, jeśli nie niemożliwe. Historycznym wysiłkiem władz publicznych mającym na celu zapewnienie pracy, gdy na normalnym rynku pracy jej brakowało, zwłaszcza – jak już wspominaliśmy – w okresie wielkiego kryzysu, było wprowadzenie wówczas na dość dużą skalę różnych form aktywnych instrumentów rynku pracy, zwłaszcza w postaci programów pracy publicznej. W latach pięćdziesiątych punkt ciężkości aktywnej polityki rynku pracy stopniowo przeniósł się z tworzenia miejsc pracy na działania po stronie podaży i podjęto na przykład działania w celu zwiększenia mobilności zawodowej i geograficznej osób bezrobotnych. W wielu krajach, a być może przede wszystkim w Szwecji, aktywna polityka rynku pracy stała się integralną częścią polityki gospodarczej i społecznej. Stąd może też z tego powodu szwedzkie służby obrały odmienną od innych krajów drogę w walce z pandemią koronawirusa, jak i stosowały autonomiczne rozwiązania. Nowatorska skandynawska polityka głównie w obszarze zachowania czy podtrzymania rynku pracy stała się instrumentem wspierania zmian strukturalnych poprzez zapewnienie optymalnej relokacji miejsc pracy i pracowników z sektorów gospodarki o niskiej produktywności do sektorów o wysokiej. Niemcy nabyły pełnoprawny arsenał aktywnej polityki rynku pracy we wczesnych latach siedemdziesiątych, a Francja poszła w ich ślady po pierwszym szoku naftowym (Auer, Efendioğlu i Leschke, 2005). Wraz z rozwojem Wspólnoty Europejskiej, a później Unii Europejskiej, aktywna polityka rynku pracy stała się ważną polityką towarzyszącą zmianom strukturalnym. Utrzymujące się wysokie stopy bezrobocia, jakich doświadczyło wiele krajów UE po kryzysach energetyczno-paliwowych czy ostatniej wielkiej recesji – zwłaszcza Grecja, Hiszpania i Portugalia, również przyczyniły się do umieszczenia aktywnych instrumentów rynku pracy na pierwszym miejscu w agendzie europejskiej. Chociaż zarówno aktywne, jak i pasywne środki rynku pracy praktycznie nie istniały w planowanych gospodarkach Europy Wschodniej i Środkowej, były one

szeroko wykorzystywane w celu łagodzenia dostosowania siły roboczej w latach dziewięćdziesiątych, po upadku muru berlińskiego.

Obecnie aktywna polityka rynku pracy stanowi centralną część Europejskiej Strategii Zatrudnienia. Aktywne polityki rynku pracy w krajach EU obejmują szeroki wachlarz różnych środków, od specjalnego wsparcia w poszukiwaniu pracy poprzez szkolenia i edukację bezrobotnych po dotacje na podjęcie pracy i działania związane z tworzeniem miejsc pracy, takie jak programy pracy społecznej. Ponadto aktywne środki są często skierowane do określonych grup borykających się ze szczególnymi trudnościami w integracji na rynku pracy, przykładowo do młodzieży i osób niepełnosprawnych. Podobnie jak w przypadku pasywnej polityki rynku pracy w formie świadczeń pieniężnych, aktywne środki rynku pracy mają wiele funkcji i celów. Aktywne działania zapewniają zarówno długo-, jak i krótkoterminowe wsparcie finansowe dla uczestników programu; mogą działać jak automatyczny stabilizator w okresach spowolnienia gospodarczego; mogą tworzyć popyt (np. przez roboty publiczne) lub zmieniać jego strukturę (np. dopłaty do zatrudnienia). Jednak być może najważniejszym celem aktywnej polityki rynku pracy jest przyczynienie się do dopasowania osób bezrobotnych do istniejących ofert pracy. Być może długoletnie i jakże odmienne, gdyż bardziej sprofilowane i złożone niż amerykańskie, dotychczasowe zmagania z utrzymaniem niejednolitego przecież rynku pracy w EU zaprocentowały lepszym i skuteczniejszym przygotowaniem się poszczególnych państw europejskich na zneutralizowanie negatywnych skutków pandemii COVID-19 w pierwszym kwartale roku.

Dlatego też amerykańska odpowiedź musiała być bardziej radykalna i bezpośrednia, stabilizując los prawie 60 mln amerykańskich pracowników pod koniec kwietnia 2020 roku.

Narzędzia i programy działań antykryzysowych w okresie pandemii COVID-19

Zanim przejdziemy do sztandarowej ustawy o pomocy, uldze i bezpieczeństwie gospodarczym (CARES), jako pierwszego zdecydowanego i totalnego pakietu kontr-działań stabilizujących amerykański rynek pracy w dobie koronawirusa, podpisana po koniec marca 2020 r. przez prezydenta Trumpa, która rozszerzyła system ubezpieczenia na wypadek bezrobocia, aby zapewnić pomoc osobom bez pracy, warto wspomnieć o zastanym i sprawdzonym rozwiązaniu – a mianowicie ubezpieczeniu od bezrobocia – *Unemployment Insurance* (*UI)*. To nie przypadek, że utworzony w 1935 roku federalny program ubezpieczeń na

wypadek bezrobocia (UI) – powstał jako jeden z czterech kluczowych filarów społecznego pakietu F.D. Roosevelta:

> Ubezpieczenie Społeczne, AFDC, Rekompensaty Pracownicze oraz Ubezpieczenie od Bezrobocia. Mimo mitów rozpowszechnianych przez konserwatystów żadna z tych zmian nie miała wiele wspólnego z celami pomocy socjalnej. Zmienił się przedmiot zainteresowań instytucji świadczących pomoc socjalną, co już było zasadniczą reformą o istotnym, związanym z nią znaczeniu. […] Ale cele pozostały te same. Zadaniem ubezpieczenia społecznego i rekompensat pracowniczych było zadbanie o tych, którzy nie mogą lub nie powinni pracować. Ubezpieczenie w razie bezrobocia miało na uwadze sytuację pracowników wyrzuconych z pracy z przyczyn od nich niezależnych. Zadaniem AFDC było otoczenie opieką wdów z małymi dziećmi. (Murray, 2001, s. 44)

Ów pakiet pomocowy prezydenta Roosevelta oddaje też istotę amerykańskiego postrzegania pomocy społecznej. Wspomniane cztery programy są bowiem odpowiedzią na potrzebę wsparcia beneficjentów dotkniętych chwilowo niekorzystnymi czynnikami zewnętrznymi. Strukturalną czy immanentną biedę i ubóstwo, a także upośledzenia etc. pozostawiano działaniom dobroczynnym, kościelno-charytatywnym i wolontaryjnym, a nie zadaniom aparatu federalnego.

Powracając do ubezpieczenia UI, to celowo i semantycznie nie nazywamy go zasiłkiem – tak jak w przypadku polskiej terminologii – gdyż jest to ekwiwalent tymczasowo zastępujący część wynagrodzeń zwolnionych pracowników, o ile szukają i są gotowi do pracy. Kiedy powstawał UI, zakładano, że w USA nikt przyzwoity i zdolny do pracy nie będzie unikał zatrudnienia, stąd okres ubezpieczenia, na które składały się podatkowe środki stanowe z wcześniejszych miejsc pracy (jako również odprowadzane składki pracodawców), miał za zadanie zmotywować do jak najszybszego powrotu do zatrudnienia. Zresztą dedykowany jest on pracownikom już funkcjonującym na rynku pracy, a nie dla przykładu –dopiero nań wchodzącym.

Chociaż świadczenia różnią się w zależności od poszczególnego stanu, w większości program zapewnia bezrobotnym pracownikom do dwudziestu sześciu tygodni świadczenia (najdroższe są w Kalifornii i Massachusetts), zapewniając połowę ich wcześniejszego wynagrodzenia. Ponieważ więcej pracowników traci pracę w czasie spowolnienia gospodarczego, program ten zapewnia również potrzebny bodziec gospodarczy, który pomaga złagodzić dotkliwość recesji.

Po ogłoszeniu pandemii i pakietu pomocowego CARE pod koniec marca początkowe wnioski o świadczenia z tytułu ubezpieczenia UI wzrosły do około 6,9 miliona w ciągu jednego tygodnia. Równie znaczący wzrost miał miejsce tydzień

wcześniej, kiedy to zgłoszono 3,3 mln nowych wniosków. Był to między innymi skutek rozszerzającego się lockdownu i zamrażania biznesów. Dla porównania poprzedni rekord wynosił 695 tys. podań złożonych tygodniowo – w październiku 1982 roku (Sheiner i Yilla, 2020).

Stopa bezrobocia przez ostatnie lata były poniżej poziomu sprzed wielkiej recesji, chociaż stosunek zatrudnienia do liczby ludności nie odzyskał wcześniejszego stanu, co częściowo odzwierciedla starzenie się populacji. Jednak wszystko nabrało gwałtownego obrotu wiosną 2020 roku: stopa bezrobocia (nieskorygowana sezonowo) wzrosła o 10,6 punktów procentowych między lutym a kwietniem, osiągając 14,4%, podczas gdy wskaźnik zatrudnienia spadł o ponad 9 punktów procentowych w tym samym okresie. Te dwumiesięczne zmiany były o około 50% większe niż skumulowane zmiany w poszczególnych seriach podczas wielkiej recesji, która potrzebowała dwóch lat, żeby się rozwijać. W maju zarówno bezrobocie, jak i zatrudnienie wzrosły nieznacznie, aby pozostać wciąż na bezprecedensowym poziomie (Bartik, Bertrand, Lin, Rothstein i Unrath, 2020, s. 8.).

W USA w ramach równowagi władzy i uprawnień poszczególne stany mają dużą swobodę w określaniu świadczeń UI. Wymagania federalne są minimalne, a wszystkie stany zapewniają podstawową ochronę uprawnionym pracownikom. Mają swobodę wyboru wysokości podatku dla pracodawcy, poziomu świadczeń i czasu trwania ich wypłaty oraz kryteriów kwalifikowalności, takich jak naliczenia podstawy w oparciu o zakres i czas trwania wcześniejszego zatrudnienia. Istnieją znaczne różnice w sposobie działania tego programu w poszczególnych stanach. Na przykład, podczas gdy standardowy maksymalny czas korzystania z świadczenia UI wynosi dwadzieścia sześć tygodni, to po wybuchu kryzysu COVID-19 stany takie jak Floryda i Karolina Północna ograniczyły czas wypłacania świadczenia do zaledwie 12 tygodni (Sheiner i Yilla 2020). Zgodnie z ideą ubezpieczenia od bezrobocia większość stanowych systemów UI zastępuje około połowy dotychczasowych tygodniowych zarobków. Przed rozszerzeniem programu UI w czasie kryzysu związanego z pandemią koronawirusa średnie tygodniowe płatności w USA z tytułu UI wynosiły około 387 dolarów: wahając się średnio od 215 dolarów tygodniowo w Mississippi do 550 dolarów tygodniowo w Massachusetts.

W czasach przed koronawirusem większość bezrobotnych nie otrzymywała świadczenia UI, ponieważ nie obejmował on osób, które dobrowolnie zrezygnowały z pracy, osób poszukujących pierwszej pracy ani osób powracających na rynek pracy po dobrowolnym odejściu. Podobnie osoby na samozatrudnieniu, freelancerzy, nielegalni pracownicy i studenci tradycyjnie nie kwalifikowali się do ubiegania się o świadczenia UI. Ponadto większość stanów wymagała, aby

bezrobotni, którzy chcieliby kiedyś podlegać ubezpieczeniu UI, przepracowali minimalną ilość czasu lub otrzymywali minimalną kwotę zarobków od poprzedniego pracodawcy w granicach od 1 000 do 5 000 USD w 2019 roku.

Dlatego też, mimo że program *Unemployment Insurance (UI)* powstał w czasach działań antykryzysowych New Deal, to nawet po modyfikacjach i ostatnich perypetiach podczas wielkiej recesji 2008–2009 (tylko jedna czwarta bezrobotnych pośród najmniej zarabiających kwalifikowała się do świadczenia UI) posiadał on pewne mankamenty. Dodatkowo charakter kryzysu COVID-19 był w kontekście negatywnych skutków dla zglobalizowanej gospodarki dalszą niewiadomą. I tak we wcześniejszym okresie wielkiej recesji tylko jedna czwarta z nisko opłacanych pracowników otrzymywała zasiłek dla bezrobotnych po utracie zatrudnienia. Działo się tak głównie dlatego, że wielu pracowników otrzymywało niskie stawki godzinowe czy też nie posiadało wystarczająco ciągłego zatrudnienia – np. co najmniej dwudziestu tygodni regularnie wypłacanego wynagrodzenia. Kiedy nadeszła pandemia wraz z lockdownem, w poszczególnych stanach z dnia na dzień zawieszano lub zwyczajnie likwidowano miejsca pracy, a niektórzy – z racji zachorowań na COVID-19 – postanowili pracę porzucić . Stąd było do przewidzenia, że wielu zostanie wykluczonych z programu. W tym kontekście, bez natychmiastowych działań ze strony Kongresu, duża liczba pracowników o niskich zarobkach nie byłaby uprawniona do otrzymywania czeków, czyli de facto transferu gotówki, w ramach najbardziej bezpośredniego programu pomocowo-prozatrudnieniowego. Wielu pracowników nie zarabiało wystarczająco dużo, aby kwalifikować się do ubezpieczenia, z racji tego, że pracują niewymiarowo, przez ograniczoną liczbą godzin lub wykonują zbyt nisko płatne prace (np. pracownicy fast foodów, branż usługowych, w tym w handlu detalicznego, restauracji, hoteli, transportu i in.).

W tej nowej sytuacji niespotykanego we wcześniejszych kryzysach zamrożenia gospodarki bardzo duża grupa słabo i nieregularnie opłacanych pracowników wpadłaby w spiralę pomocy socjalnej np. *food stamps, Medicaid*, czy nawet działań filantropijnych. Kongres musiał więc zacząć działać szybko i sprawnie, abstrahując od szczególnych w tej kadencji napięć politycznych na linii Biały Dom – Izba Reprezentantów. Z pewnością znaczącą odpowiedzią stała się ustawa o pomocy, ulgach i bezpieczeństwie gospodarczym na zagrożenie koronawirusem (CARES), która być może – obok skutków ekonomicznych – zredukowała rozprzestrzenianie się COVID-19, ograniczając w tym czasie także zawodową mobilność.

Ustawa CARES rozszerzyła uprawnienia UI na pracowników, którzy zazwyczaj nie byli w stanie uzyskać zasiłku dla bezrobotnych, a przypomnijmy, były

to osoby samozatrudnione, poszukujące pracy w niepełnym wymiarze godzin lub nieposiadające wystarczającej historii zatrudnienia, aby kwalifikować się do ubezpieczenia na wypadek bezrobocia. Przede wszystkim jednak stała się w historii amerykańskiej polityki społecznej – ogromnym transferem środków, często bezpośrednio do beneficjentów bez szczególnie wygórowanych obostrzeń.

The Coronavirus Aid, Relief, and Economic Security (CARES)

Pierwszą znaczącą inicjatywą legislacyjną w kontekście pomocowym była ustawa *Families First Coronavirus Response Act* (FFCRA), która zapewniała pewną dodatkową elastyczność państwowym agencjom w działaniach neutralizujących skutki pierwszej „fali uderzeniowej" oraz uruchomiła dodatkowe fundusze administracyjne w odpowiedzi na pandemię COVID-19. FFCRA wymiernie wspierała Amerykanów w następujący sposób: gwarantowała pokrywanie kosztów darmowych testów na COVID-19 dla osób nieubezpieczonych, a dla chorych zabezpieczała dwutygodniowe świadczenie oraz wzrost nakładów na *Medicaid* oraz ubezpieczanie bezrobotnych UI. Natomiast ustawa o pomocy, uldze i bezpieczeństwie gospodarczym w przypadku koronawirusa (CARES) została podpisana 27 marca 2020 roku przez prezydenta Trumpa. W kontekście fiskalnym przede wszystkim uruchomiła potężne środki stabilizacyjno-pomocowe o wartości prawie dwóch bilionów dolarów, co zapewniło: rozszerzenie kryteriów ubezpieczeniowych dla bezrobotnych (250 miliardów dolarów), pomoc dla małych firm (350 miliardów dolarów), płatności gotówkowe dla gospodarstw domowych (300 miliardów dolarów), pomoc dla stanów (150 miliardów dolarów), awaryjne fundusze na opiekę zdrowotną i inwestycje (100 miliardów dolarów) oraz pieniądze na pomoc dla przemysłu (450 miliardów dolarów) (Bivens i Shierholz 2020). Co należy raz jeszcze podkreślić – CARES rozszerzyła zdolność władz stanowych do zapewniania ubezpieczenia na wypadek bezrobocia wielu pracownikom dotkniętym pandemią COVID-19, w tym pracownikom, którzy zwykle nie kwalifikują się do zasiłku dla bezrobotnych, a w kwietniu szacowało się, że co siódmy z aplikujących o ubezpieczenie UI nie kwalifikował się wedle pierwotnych zasad. Pakiet CARES zapewnił istotne i pożądane zmiany w systemie ubezpieczenia od bezrobocia (UI) i programach wsparcia płac dla małych firm. Wcześniejsza regulacja, tzw. PUA, już ustanowiła nowy system pomocy dla bezrobotnych w przypadku pandemii, CARES jednak rozszerzyła uprawnienia do środków dla grup, które wpadły w tarapaty w ramach dotychczasowego, dość skromnego, jak na ekonomiczne warunki amerykańskie, systemu ubezpieczeń bezrobotnych UI:

> Do wniosków w ramach programu UI dołączono nową pomoc dla bezrobotnych w związku z pandemią (PUA) – świadczenia dla niezależnych wykonawców i innych osób, które nie kwalifikują się do dotychczasowych świadczeń oraz wnioski o zasiłek dla bezrobotnych w przypadku pandemii w nagłych wypadkach (PEUC), tj. dla tych, którzy wyczerpali okres ochronny dotychczasowych benefitów. Przedkładane wnioski rosły przez cały kwiecień i spadły tylko powoli, z prawie 30 milionami aplikacji zgłoszonych w ostatnim tygodniu maja. (Bartik i in., 2020, p. 10.)

Oprócz poszerzenia kryteriów nie bez znaczenia jest „dokapitalizowanie" rodzin pracowników przez doliczenie do przyznanych już jednorazowych *paychecks* (indywidualnie – 1 200 USD z najmniejszym dochodem rocznym oraz 2 400 USD dla małżeństwa) na każde dziecko w rodzinie jednorazowo 500 USD. Jeden z pierwszych też pakietów PEUC (*Pandemic Emergency Unemployment Compensation*) wydłużył o trzynaście tygodni okres ochronny UI, który zazwyczaj obejmował okres dwudziestu sześciu tygodni, bez względu na jednostkowe w tym względzie kryteria danych stanów USA (średnie świadczenie tygodniowe w ramach ubezpieczenia UI stanowiło 40% ostatnich uzyskiwanych dochodów, co dawało kwotę około 372 USD). Program premiował też dodatkowymi 600 dolarami tygodniowo przyznane już ubezpieczenie UI na nowych, korzystniejszych warunkach dla pracowników.

Oznacza to, że program finansuje zasadniczo 100% utraconych dochodów z wynagrodzenia dla połowy amerykańskiej siły roboczej, która w normalnych warunkach plasowała się w niższym progu dochodowym. W warunkach amerykańskich to przede wszystkim sektor prywatny jest pracodawcą, którego faworyzuje też prawo pracy czy rynek, stąd fala uderzeniowa zamrożenia gospodarki najbardziej uderzyła w pracowników niewykwalifikowanych, najsłabszych pod względem płacowym, ochronnym, możliwości i specjalizacji:

> Nic dziwnego więc, iż w sektorze usług prywatnych gospodarki pośród pracowników o niskich płacach nastąpił największy spadek zatrudnienia. W sektorze rekreacyjno-turystyczno-hotelarskim, który obejmuje restauracje i hotele zatrudnienie spadło o prawie połowę od marca do kwietnia. Na drugim miejscu branż dotkliwie odczuwających zamrożenie gospodarki uplasowały się usługi, które obejmują np. naprawy i konserwację, usługi indywidualne, usługi pralnicze czy usługi dla prywatnych gospodarstw domowych; i pod względem liczby zatrudnionych w kwietniu grupa ta znalazła się poniżej 80% poziomu tego, który miał miejsce w styczniu. Pracownicy zatrudnieni w handlu detalicznym byli również nieproporcjonalnie narażeni na działanie fali COVID-19, w wyniku czego w kwietniu stracono prawie 15% miejsc pracy w handlu detalicznym. (Bartik i in., 2020, p. 10.)

W duchu amerykańskich zabezpieczeń pracowniczych, które raczej faworyzowały interesy pracodawców, wypełnienie na szybko tych kilku najbardziej newralgicznych luk w programie ochronnym UI, o ile faktycznie można go tak nazwać w dobie koronawirusa i lockdownu, przyniosło kilka wymiernych korzyści bezrobotnym. Otóż na przykład program PUA będzie służył jako zabezpieczenie dla tych pracowników, którzy nie mieli do tej pory dostępu do płatnych dni chorobowych lub płatnego urlopu rodzinnego, ale są bezrobotni lub niezdolni do pracy z powodu choroby, kwarantanny lub konieczności opieki nad członkiem rodziny (np. dziećmi lub seniorami). Poluzowano kryteria kwalifikowalności do ubiegania się o UI, aby objąć pracowników zatrudnionych w niepełnym wymiarze godzin, freelancerów, niezależnych wykonawców i samozatrudnionych, którzy są bezrobotni z powodu pandemii, ustawa w końcu zniosła również wymogi dotyczące historii zatrudnienia. Stąd nowo uprawnieni bezrobotni otrzymają średni zasiłek dla pracowników w ich stanie plus dodatkowe 600 dolarów, o których już wspomnieliśmy.

To realne wsparcie dla grup pracowników, dotąd wymykających się tak wymiernemu wsparciu amerykańskiej *welfare*, nie może trwać wiecznie, gdyż istotą ubezpieczenia UI była zawsze jak najszybsza aktywizacja i powrót do zatrudnienia, stąd początkowo zakładany pakiet tych transferów miał trwać do końca lipca 2020 roku. Kiedy jednak druga fala zakażeń COVID-19 nadeszła właśnie w czerwcu i lipcu, wiele najbardziej zaludnionych i robotniczych stanów przedłużało lockdown. Stąd demokraci w Izbie Reprezentantów, gdzie mają zdecydowaną większość, zawnioskowali o wydłużenie działania CARES w odniesieniu do rynku pracy do stycznia 2021 roku, pod pewnymi jednak obostrzeniami. Zgodnie z nowymi kryteriami dodatkowe 600 dolarów tygodniowo miałoby być stopniowo wycofywane, gdy poziom bezrobocia w danym stanie spadnie poniżej 11%. Za każdy punkt procentowy spadku stopy bezrobocia zmniejszałoby się tygodniowe świadczenie dla bezrobotnych o 100 dolarów. Zgodnie z tą propozycją wszelkie dodatkowe świadczenia zostałyby w pełni wycofane, gdy stopa bezrobocia w danym stanie spadłaby poniżej 6% (Bivens i Shierholz, 2020).

W liberalnym podejściu do *welfare*, a zwłaszcza podejrzliwym patrzeniu na bezpośrednie transfery społeczne, jak w przypadku poszerzenia benefitów UI, pojawiają się głosy krytyczne podejmujące kwestię efektywności dla rynku pracy pakietu CARES. W tym powściągliwym, amerykańskim spojrzeniu, niektórzy analitycy rynku pracy sugerują, że dodatkowe 600 dolarów tygodniowo zniechęci ludzi do powrotu do pracy. Jednak przynajmniej do połowy kwietnia nie było dowodów na to, że wyższe stopy wymiaru UI utrudniały powrót pracowników czy

ponowne zatrudnienie. Obecnie na każde wolne stanowisko przypada więcej niż czterech bezrobotnych, czy jednak, kiedy gospodarka się otworzy i wróci na właściwą trajektorię, popyt na pracę i zatrudnienie również powróci? Te obawy do pewnego stopnia rozwiała, grupa badającą trendy na amerykańskim rynku pracy w odniesieniu do pakietów pomocowych takich jak CARES:

> Na poziomie zatrudnienia pracownicy znajdujący się w bardziej niekorzystnej sytuacji (gorzej wykształceni, nie-biali) byli bardziej narażeni na zwolnienia i rzadziej byli zatrudniani ponownie. […] stwierdzamy, że stany, które otrzymały więcej pożyczek dla małych firm z programu ochrony wypłaty oraz stany z bardziej hojnymi zasiłkami z tytułu ubezpieczenia od bezrobocia, odnotowały łagodniejsze spadki i szybsze odzyskiwanie. Jak dotąd nie znajdujemy żadnych dowodów na poparcie poglądu, że wysokie stopy zastąpienia UI spowodowały utratę miejsc pracy lub znacznie spowolniły ponowne zatrudnienie. (Bartik i in, 2020, s. 1)

Pod koniec warto jednak nadmienić, iż mimo że ustawa CARES zapewnia wielu potrzebną pomoc, to nadal wyklucza z benefitów niektóre grupy pracowników, takich jak: nielegalni – nieudokumentowani – pracownicy, osoby zwolnione z własnej winy, osoby karane, osoby rozpoczynające pracę po raz pierwszy, takie jak nowi absolwenci szkół średnich i wyższych. Z kolei rodzice dzieci powyżej siedemnastu lat nie otrzymają benefitu 500 dolarów na dziecko. W pakiecie stabilizacyjno-buforowym CARES skupiliśmy się głównie na instrumentach pomocowych skierowanych do pracowników, ale warto dodać, że w tych wymienionych wcześniej ogromnych kwotach pakietu przewidziano do wdrożenia wiele rozwiązań dla podmiotów gospodarczych, pracodawców czy władz i legislacji stanowych. Pośrednio powinny one po dłuższym czasie wspomóc rynek pracy i pozytywnie odbić się na gospodarce. I tak na przykład trudno nie wspomnieć o pożyczkach w ramach programu ochrony pensji (PPP) dla małych firm, niskim oprocentowaniu maksymalnej pożyczki (2 mln) na poziomie 2,75%, pożyczce EIDL (pełno lub częściowo zwrotnej), pożyczce SBE – z nastawieniem na podtrzymanie dotychczasowego wynagrodzenia czy zawieszenie studenckich kredytów. Nie wspominamy w tym momencie, z racji braku miejsca, o wielu celowych środkach skierowanych do poszczególnych agencji i organizacji, takich jak: FEMA, organizacje weteranów, medyczno-badawcze, strażackie, edukacyjne (Edukacyjny Fundusz Stabilizacyjny), energetyczne i wiele innych. Poszczególne stany otrzymały ponadto fundusze na implementację wszelkiego rodzaju ulg; taki stanowy fundusz otrzymał maksymalnie 1,25 miliarda dolarów. Ponad 12 miliardami dolarów zasilono fundusze mieszkaniowe o rozmaitym charakterze

– począwszy od dopłat do czynszów osób starszych lub chorych i niepełnosprawnych po wsparcie wynajmu i remontu.

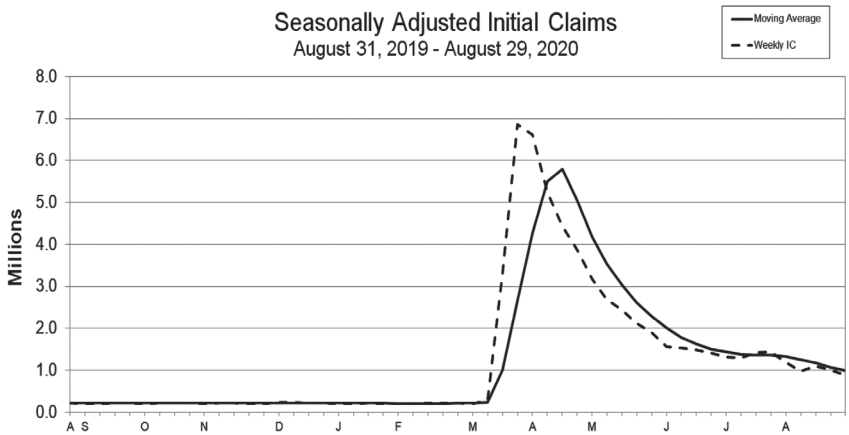
Pakiet CARES jest dotychczas największym w historii programem amerykańskiego wewnętrznego wsparcia swoich obywateli jak i podmiotów gospodarczych, który oczywiście na naszych oczach ewoluuje, gdyż jest modyfikowany i dostosowywany do potrzeb i warunków mającej miejsce pandemii koronawirusa. Jego skala i złożoność są inne, gdyż zjawisko takiej pandemii w zglobalizowanym świecie współcześni Amerykanie obserwują i przeżywają po raz pierwszy. Dla porównania wspomnijmy tylko, że równie traumatyczny okres tzw. wielkiej recesji pozbawił o połowę mniej osób miejsc pracy aniżeli obecny kryzys; zdziesiątkował też nieco inne branże: największe spadki zatrudnienia w okresie listopad 2007 – styczeń 2010 miały miejsce w budownictwie i produkcji dóbr trwałego użytku; z kolei niskopłatny segment sektora usług prywatnych poradził sobie o wiele lepiej aniżeli w okresie pandemii. Raz jeszcze spójrzmy na skalę zniszczeń amerykańskiego rynku pracy w okresie zamrożenia gospodarki, co pokazują wyniki badań amerykańskich pracowników badaczy z uniwersytetów w Berkeley, Chicago i Urbanie, którzy oparli się o źródła danych z tzw. Homebase, CPS i Bureau of Labor Statistics:

> Dwadzieścia dwa procent badanych wskazało, że ma doświadczenia zwolnienia z powodu COVID, podczas gdy trzydzieści cztery procent – że zostało zwolnionych. Dwudziestu procentom badanych zredukowano godziny pracy. Mniej niż dziesięć procent stwierdziło, że w jakiś sposób zapłacono im za stracone godziny, gdy nie byli w stanie pracować z powodu COVID-19. Wśród pracowników negatywnie dotkniętych koronawirusem, sześćdziesiąt procent wskazało, że byli namawiani przez pracodawców do wnioskowania o ubezpieczenie bezrobotnych UI. Około siedemdziesiąt osiem procent zostało zwolnionych, a trzydzieści pięć procent kierowano na tzw. postojowe lub zmniejszano im godziny pracy. Wobec zwolnionych pięćdziesięciu czterech procent pracowników pracodawcy wyrazili chęć ponownego zatrudnienia w nieokreślonej jednak przyszłości. Wśród pracowników, których miejsca pracy zostały zawieszone przez COVID-19, tylko około jedna czwarta wyraziła chęć poszukiwania pracy, inni z kolei wskazali jako powód nieposzukiwania nowej pracy – oczekiwanie na ponowne zatrudnienie u tego samego pracodawcy. Tylko osiem procent przypisuje brak poszukiwania pracy finansowym zachętom. Wśród osób, które spodziewają się ponownego zatrudnienia, część wskazuje jego potencjalnie oczekiwaną datę na 1 czerwca (32%), a inni – na 1 lipca (27%). (Bartik i in, 2020, s. 18)

Chociaż w lipcu i sierpniu wysokie wskaźniki wnioskujących o nowe wzmocnione ubezpieczenia UI się zmniejszyły, to nadal przekraczają milion tygodniowo. Łączna liczba pracowników pobierających zasiłek dla bezrobotnych (często

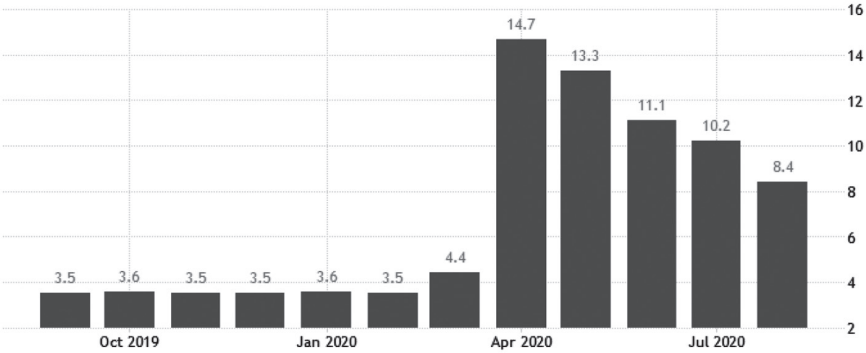
nazywany „roszczeniami ciągłymi") w tygodniu kończącym się 27 czerwca 2020 roku wyniosła 32 miliony, co stanowiło mniej więcej jedną na pięć osób na rynku pracy. Liczba ta obejmuje ponad 15 milionów osób, które otrzymują świadczenia w ramach rozszerzeń programu związanych z pandemią. Niech te ostatnie tendencje rynku pracy zobrazują symbolicznie dwa wykresy: pierwszy dotyczący wskaźnika liczby wniosków o świadczenia ubezpieczenia bezrobotnych, a drugi – rejestrowanego poziomu bezrobocia w USA:

Wykres 1. Wskaźnik tygodniowy liczby nowych wniosków o świadczenia ubezpieczenia UI



Źródło: *News Release*. Department of Labor. 8:30 A.M. (Eastern) Thursday, September 3, 2020. Connect with DOL. https://blog.dol.gov

Wykres 2. Wskaźnik bezrobocia rejestrowanego



Źródło: *Trading Economics*. https://tradingeconomics.com/united-states/unemployment-rate [dostęp 15.09.2020].

Podsumowanie

Na przykładzie wciąż najbardziej rozwiniętej gospodarki spróbowaliśmy zobrazować i zaznaczyć bezprecedensowe zjawiska i tendencje na amerykańskim rynku pracy. Co istotne, z największych gospodarek światowych amerykański rynek pracy należy również do najbardziej transparentnych – jego dane i zachowania możemy obserwować w miarę swobodnie i uznawać je za wiarygodne. Niestety, prawdopodobnie jesteśmy wciąż na wczesnym etapie recesji gospodarczej wywołanej pandemią COVID-19 i wiele jeszcze może się wydarzyć zarówno w działaniach stabilizujących, jak i na samym rynku zatrudnienia. Z pewnością brak oczekiwanej i pewnej szczepionki, zwiększające się zadłużenie, budżetowy deficyt oraz napięta sytuacja polityczno-społeczna w Stanach Zjednoczonych (nieprzewidywalny i chimeryczny prezydent, ruch BLM, kampania wyborcza silnie polaryzująca społeczeństwo) będą pogłębiać i przedłużać recesję gospodarczą.

Jednak dane zgromadzone w ciągu ostatnich miesięcy, tj. trzeciego kwartału 2020 roku ilustrują już niektóre optymistyczne fakty (np. ustabilizowanie sytuacji socjalnej amerykańskich rodzin bez implozji rynku pracy, słabszą polaryzację wśród bezrobotnych, choćby w grupach mężczyźni – kobiety, tak jak ma to miejsce w Europie etc.) i prowokują do stawiania ważnych pytań dotyczących zastanych, jak i przyszłych, rozwiązań czy decyzji politycznych. Tak jak przewidywaliśmy kilka miesięcy temu (Kawa, 2020), amerykańska gospodarka szuka swojego odbicia (*rebounce*) i w miarę dynamicznie, ale też nie za szybko, powraca na swe tory, choć straty fiskalne, społeczne, budżetowe, zdrowotne i in. wydają się nie do nadrobienia.

Załamanie rynku pracy wywołane pandemią COVID-19 było bezprecedensowe pod względem dynamiki, a większość przypadków utraty miejsc pracy nastąpiła w ciągu zaledwie dwóch tygodni. Jak opisaliśmy powyżej, o wiele szybsza i bardziej komplementarna reakcja amerykańskich władz w kwestii implementacji instrumentów stabilizacyjnych i buforowych (CARES, FFCRA, PUA, PEUC, PPP i in.) na rynku pracy, aniżeli na przykład w kwestii bezpieczeństwa sanitarnego i organizacyjnego, poskutkowała mniejszymi stratami niż w przypadku zakładanych wskaźników zarażeń.

Opisane powyżej instrumenty nakierowane na stabilizację rynku pracy i generalnie załamującej się, ale wciąż najpotężniejszej, światowej gospodarki uwarunkowane są przez kontekst amerykańskiej specyfiki kulturowej i cywilizacyjnej, co staraliśmy się obiektywnie przedstawić. Są to jednak przykłady działań, których warianty moglibyśmy odnaleźć w polskich rozwiązaniach antykryzysowych, a nawet je rozwinąć.

Streszczenie: W artykule autor na przykładzie wciąż najbardziej rozwiniętej gospodarki amerykańskiej ilustruje i podkreśla bezprecedensowe zjawiska i tendencje na amerykańskim rynku pracy. Co ważne, wśród przodujących gospodarek świata amerykański rynek pracy jest również jednym z najbardziej przejrzystych, jego dane i zachowania można obserwować stosunkowo swobodnie i uważać je za wiarygodne. Załamanie amerykańskiego rynku pracy wywołane pandemią COVID-19 było bezprecedensowe pod względem szybkości i utraty większości miejsc pracy, dlatego odpowiedź amerykańskiej administracji musiała nastąpić szybko i skutecznie. Jak przedstawiono w artykule, o wiele szybsza i bardziej komplementarna reakcja władz amerykańskich, poprzez wdrażanie instrumentów stabilizacyjnych i buforowych (CARES, FFCRA, PUA, PEUC, PPP itp.) na rynku pracy, skutkowała mniejszymi stratami, niż w przypadku zakładanych np. wskaźników infekcji czy zgonów z powodu koronawirusa.

Słowa kluczowe: Stany Zjednoczone, amerykański rynek pracy, COVID-19, pandemia, bezrobocie

Abstract: In the paper the author is using the example of the still most developed economy to illustrate and highlight unprecedented phenomena and tendencies over the American labor market. Importantly, of the largest world economies, the American labor market is also one of the most transparent, the data and behavior of which can be observed relatively freely and considered reliable. The American labor market collapse triggered by the COVID-19 pandemic was unprecedented in its speed and the bulk of the job losses, therefore the answer of American administration had to react fast and effective. As was presented in the article, a much faster and more complementary reaction of the American authorities to the implementation of stabilization and buffer instruments (CARES, FFCRA, PUA, PEUC, PPP, etc.) on the labor market than, for example, in terms of sanitary and organizational safety resulted in lower losses than in the case of assumed, for example, infection rates.

Key words: the United States, American labor market, COVID-19, pandemic, unemployment

Bibliografia

Anderson, J. Bergamini, E. Brekelmans, S. Cameron, A. Darvas, Z. Domínguez Jíménez, M. Lenaerts, K. Midões, C. (2020). *The fiscal response to the economic fallout from the coronavirus*. Bruegel datasets. https://www.bruegel.org/publications/datasets/covid-national-dataset [dostęp 10.09.2020].

Auer, P. Efendioğlu, U. Leschke, J. (2005). *Active Labour Market Policies Around the World: Coping with the Consequences of Globalization*. Geneva: International Labour Organization.

Baum, C. (2020). *Opinion: Forget the V-shaped recovery: The economy won't bounce back quickly*. (8.04.2020). https://www.marketwatch.com/story/forget-the-v-shaped-recovery-the-economy-wont-bounce-back-quickly-2020-04-08 [dostęp 9.09.2020].

Bartik, A.W. Bertrand, M. Lin, F. Rothstein, J. Unrath, M. (2020). *BPEA Conference Drafts, Measuring the labor market at the onset of the COVID-19 crisis*. Brookings Papers on Economic Activity. https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2020/06/Bartik-et-al-conference-draft.pdf [dostęp 14.09.2020].

Bivens J. i Shierholz H. (2020). *Despite some good provisions, the CARES Act has glaring flaws and falls short of fully protecting workers during the coronavirus crisis. Working Economics Blog*. https://www.epi.org/blog/despite-some-good-provisions-the-cares-act-has-glaring-flaws-and-falls-short-of-fully-protecting-workers-during-the-coronavirus-crisis/ [dostęp 12.09.2020].

Esping-Andersen, G. (2010). *Trzy światy kapitalistycznego państwa dobrobytu*. przeł. K.W. Frieske. Warszawa: Difin.

Huizinga, J. (1967). *Homo ludens: zabawa jako źródło kultury*. przeł. M. Kurecka, W. Wirpsza, Warszawa: Czytelnik.

Kawa, M. (2020). Nowe strategie funkcjonowania na rynku pracy osób w wieku przedemerytalnym i emerytalnym w kontekście pandemii koronawirusa w Polsce. W: N.G. Pikuła, M. Grewiński, E. Zdebska, W. Glac (red.), *Wyzwania dla polityki społecznej w kontekście pandemii koronawirusa* (s. 125–139). Kraków: Wyd. «scriptum».

Moggridge, D.E. (1980). *Keynes*. London: Macmillan.

Murray, Ch. (2001). *Bez korzeni. Polityka społeczna USA 1950–1980*. przekł. P. Kwiatkowski. Poznań: Wydawnictwo Zysk i S-ka.

News Release. Department of Labor. 8:30 A.M. (Eastern) Thursday, September 3, 2020. Connect with DOL. https://blog.dol.gov [dostęp 5.09.2020].

Sennett, R. (2012). *Szacunek w świecie nierówności*. przeł. J. Dzierzgowski. Warszawa: Warszawskie Wydawnictwo Literackie Muza.

Sheiner, L. i Yilla, K. (2020). *The ABCs of the post-COVID economic recovery*. „Brookings" Monday, May 4, 2020. https://www.brookings.edu/blog/up-front/2020/05/04/the-abcs-of-the-post-covid-economic-recovery/ [dostęp 31.08.2020].

Shklar, J. (1991). *American Citizenship*. Cambridge Massachusetts: Harvard University Press.

Trading Economics. https://tradingeconomics.com/united-states/unemployment-rate [dostęp 15.09.2020].