

GOSPODARKA W CIENIU PANDEMII COVID-19



Redakcja naukowa
Sławomira Kańduła i Joanna Przybylska

WYDAWNICTWO UEP



UNIWERSYTET
EKONOMICZNY
W POZNANIU

GOSPODARKA W CIENIU PANDEMII COVID-19

Redakcja naukowa
Sławomira Kańduła i Joanna Przybylska

WYDAWNICTWO UEP



UNIwersytet
EKONOMICZNY
W POZNANIU

Poznań 2022

Komitet Redakcyjny

*Barbara Borusiak, Szymon Cyfert, Bazyli Czyżewski, Aleksandra Gawel (przewodnicząca),
Tadeusz Kowalski, Piotr Lis, Krzysztof Malaga, Marzena Remlein,
Eliza Szybowicz (sekretarz), Daria Wieczorek*

Recenzentka

Krystyna Nizioł

Projekt okładki

Boobry Group

Marta Brzóstowicz

Redakcja i korekta

Deal

© Copyright by Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu
Poznań 2022

ISBN 978-83-8211-103-3

eISBN 978-83-8211-104-0

<https://doi.org/10.18559/978-83-8211-104-0>



Ta książka jest udostępniana na licencji Creative Commons – Uznanie autorstwa-Użycie niekomercyjne-Bez utworów zależnych 4.0 Międzynarodowe

WYDAWNICTWO UNIwersytetu Ekonomicznego w POZNANIU

ul. Powstańców Wielkopolskich 16, 61-895 Poznań

tel. 61 854 31 54, 61 854 31 55

www.wydawnictwo.ue.poznan.pl, e-mail: wydawnictwo@ue.poznan.pl

adres do korespondencji: al. Niepodległości 10, 61-875 Poznań

Skład: Wydawnictwo eMPI²

Druk: Zakład Graficzny Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu

ul. Towarowa 53, 61-896 Poznań, tel. 61 854 38 06, 61 854 38 03

Spis treści

Wstęp (<i>Sławomira Kańdula i Joanna Przybylska</i>).....	5
Bibliografia	7
Czy pandemia Covid-19 zmieni spojrzenie na rolę państwa w gospodarce w warunkach kryzysu? Rozważania na tle dotychczasowych doświadczeń państw wysoko rozwiniętych (<i>Oskar Urban</i>).....	9
Wstęp	10
1. Pojęcie cyklu koniunkturalnego	11
2. Przyczyny i skutki tzw. wielkiego kryzysu lat 30. XX wieku.....	13
3. Koniec państwa dobrobytu, początek państwa wolności.....	18
4. Państwo godnych obywateli.....	21
Zakończenie	26
Bibliografia	27
Kryzysy i pandemie. Przegląd dotychczasowych współzależności (<i>Wiktoria Bęben</i>) ...	30
Wstęp	30
1. Kryzysy nieodłącznym elementem rozwoju gospodarki	31
2. Koronawirus SARS-CoV-2 i jego pandemia w zestawieniu z innymi koronawirusami i pandemiemi	35
3. Rozwój globalnej pandemii.....	38
4. Restrykcje sposobem na zatrzymanie pandemii	41
Zakończenie	47
Bibliografia	48
Przeciwdziałanie negatywnym skutkom gospodarczym pandemii koronawirusa. Analiza porównawcza działań wybranych państw (<i>Małgorzata Czajkowska</i>).....	50
Wstęp	51
1. Rodzaje systemów gospodarczych.....	51
2. Działania Polski mające na celu ograniczenie negatywnych skutków gospodarczych wywołanych pandemią koronawirusa	53
3. Działania podjęte przez Niemcy mające na celu ograniczenie negatywnych skutków gospodarczych wywołanych pandemią koronawirusa	60
4. Działania podjęte przez Stany Zjednoczone mające na celu ograniczenia negatywnych skutków gospodarczych wywołanych pandemią koronawirusa	62
5. Działania podjęte przez Chiny mające na celu ograniczenia negatywnych skutków gospodarczych wywołanych pandemią koronawirusa	64
6. Działania podjęte przez Szwecję mające na celu ograniczenie negatywnych skutków gospodarczych wywołanych pandemią koronawirusa	65
7. Ocena pakietów antykryzysowych badanych państw	67
Zakończenie	71
Bibliografia	72
Odpowiedź polskich gmin na pierwszą falę kryzysu COVID-19 (<i>Sławomira Kańdula i Joanna Przybylska</i>)	75
Wstęp	76
1. Rodzaje kryzysu i jego wpływ na gospodarkę i finanse państwa oraz jednostek samorządu terytorialnego.....	76

2. Nadzwyczajne instrumenty lokalnej polityki antykryzysowej	82
3. Metoda badań i charakterystyka zbiorowości	85
4. Wyniki badań	87
5. Dyskusja	92
Zakończenie	95
Bibliografia	96
Kształtowanie się deficytu budżetowego i długu publicznego Polski podczas pandemii Covid-19 (Aleksandra Jarosz).....	99
Wstęp	99
1. Kryzys COVID-19	100
2. Wpływ epidemii COVID-19 na deficyt budżetowy w Polsce	102
3. Dług publiczny a COVID-19.....	104
Zakończenie	109
Bibliografia	110
Sytuacja mieszkaniowa Polaków i działania organów publicznych w celu jej poprawy (Mikołaj Drożdżyński).....	112
Wstęp	112
1. Sytuacja mieszkaniowa w Polsce.....	113
2. Dotychczasowe działania gmin w zakresie mieszkalnictwa.....	119
3. Społeczne inicjatywy mieszkaniowe – założenia oraz rola gmin.....	123
Zakończenie	126
Bibliografia	128
Historyczne uwarunkowania różnic w rozwoju polskich regionów i wybrane problemy finansowania publicznego jako bariery realizacji celów zrównoważonego rozwoju (Olivia Jędrzejewska i Julia Ziolkowska).....	130
Wstęp	131
1. Historyczne uwarunkowania rozwoju polskich regionów	131
2. Międzynarodowe podstawy prawne zrównoważonego rozwoju	135
3. Finansowanie celów zrównoważonego rozwoju ze środków publicznych w Polsce... ..	138
Zakończenie	145
Bibliografia	147
Neutralność klimatyczna a interes Polski (Dominika Szajda).....	150
Wstęp	150
1. Ocena sytuacji sektora finansów publicznych w Polsce.....	152
2. Krótkookresowe skutki środowiskowe pierwszej fali koronawirusa SARS-CoV-2....	154
3. Zmiany klimatu w liczbach.....	155
4. Pojęcie neutralności klimatycznej.....	158
5. Działania podejmowane przez Polskę na rzecz osiągnięcia neutralności klimatycznej	160
Zakończenie	163
Bibliografia	164
Zakończenie (Sławomira Kańduła i Joanna Przybylska).....	169
Bibliografia	173

WSTĘP

W marcu 2020 r. Polska zatrzymała się na chwilę. Z pewnym niedowierzaniem przyglądaliśmy się rozwojowi pandemii COVID-19 wywołanej przez koronawirusa SARS-CoV-2. Część z nas trwała w odrętwieniu, poddając się pierwszym zaleceniom formułowanym przez rząd (akcja „Zostań w domu”), część wręcz przeciwnie. Po pewnym czasie zdaliśmy sobie sprawę, że wprawdzie mamy do czynienia z niespotykanym wcześniej zjawiskiem ogólnoswiatowej pandemii, ale także że życie musi toczyć się dalej. Dzieci muszą chodzić do przedszkoli, uczniowie i studenci muszą pobierać naukę, placówki ochrony zdrowia muszą udzielać świadczeń zdrowotnych ratujących życie, podmioty gospodarcze muszą produkować i świadczyć usługi, a administracja zaspokajając potrzeby obywateli. Wszyscy musieliśmy się nauczyć funkcjonować w cieniu pandemii, czasami przy finansowym wsparciu ze środków publicznych.

Gospodarka stanęła przed wieloma wyzwaniem. Początkowo zawiodła logistyka, brakowało środków ochrony osobistej, środków dezynfekcyjnych, respiratorów. Potem zabrakło pracy, bo zamknięto niektóre placówki usługowe. Ograniczono dostęp do placówek ochrony zdrowia, placówek kulturalnych, zakładów pracy, urzędów. Pandemia COVID-19 wstrząsnęła gospodarkami narodowymi na tyle mocno, że można mówić o wpadnięciu tych gospodarek w kryzys pandemiczny, zwany też kryzysem COVID-19 i kryzysem 2020+.

Reakcja państwa i samorządu terytorialnego była dość szybka, zaproponowano określone rozwiązania ujęte w mniej lub bardziej sformalizowane programy antykryzysowe. W sferze finansów publicznych działania te przełożyły się na narastanie deficytów w budżetach publicznych i na wzrost długu publicznego. Koszty z tym związane ponosimy wszyscy.

Aktualność problematyki skłoniła autorów do przygotowania opracowań, które są „fotografią” wybranych problemów związanych z pandemią COVID-19. Problematyka ta była już przedmiotem zwartych opracowań i artykułów (np. Mińska-Struzik i Jankowska, 2021; Przybylska, 2021; Zaleska, 2021). Zamiarem autorów było włączenie się w nurt dyskusji nad funkcjonowaniem gospodarki w cieniu pandemii.

W pierwszych rozdziałach monografii zastanawiamy się nad rolą państwa i gmin w gospodarce w czasie kryzysu oraz nad finansowymi konsekwencjami ich aktywności, a w trzech końcowych przyglądamy się niektórym sferom życia gospodarczego, które pomimo pandemii musiało toczyć się dalej. W monografii poszukujemy odpowiedzi na następujące pytania badawcze: Jaka jest rola pod-

Sugerowane cytowanie:

Kańduła, S. i Przybylska, J. (2022). Wstęp. W: S. Kańduła i J. Przybylska (red.), *Gospodarka w cieniu pandemii COVID-19* (s. 5–7). Poznań: Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu. <https://doi.org/10.18559/978-83-8211-104-0/0>

miotów publicznych w przeciwdziałaniu zjawiskom kryzysowym wywołanym przez pandemię? Jakie instrumenty były wykorzystywane przez rząd i samorząd terytorialny do walki z pandemią i jej skutkami? W jaki sposób przeciwdziałano skutkom gospodarczym pandemii w wybranych państwach? Jaki wpływ miała pandemia na wybrane obszary gospodarki?

Opracowanie składa się z ośmiu rozdziałów. Część z nich odnosi się wprost do pandemii COVID-19 i kryzysu pandemicznego, część dotyczy zadań publicznych wykonywanych „w cieniu pandemii”. Oskar Urban przypomina, że kryzysy są naturalną cechą gospodarki i państwa zwykle podejmują określone działania mające zminimalizować negatywne konsekwencje tych kryzysów. Wiktoria Bęben przekonuje, że pandemia z 2020 r. nie jest pierwszym zagrożeniem zdrowotnym, z jakim przyszło się mierzyć ludzkości. Jej poprzedniczki też wywoływały zawirowania gospodarcze, ale pandemia COVID-19 bardzo silnie wpłynęła na gospodarkę i społeczeństwo. Problematykę tę kontynuuje Małgorzata Czajkowska, która porównuje politykę antykryzysową różnych państw. Do polityki tej, ale w wymiarze lokalnym, nawiązują Sławomira Kańduła i Joanna Przybylska, które badają pierwsze reakcje polskich gmin na chorobę wywołaną koronawirusem SARS-CoV-2. W grupie instrumentów polityki antykryzysowej, które mogą być wykorzystane przez władze lokalne i rządowe, są dochody i wydatki publiczne. Wykorzystanie tych pierwszych prowadzi, przynajmniej w krótkim okresie, do spadku dochodów publicznych, a zastosowanie tych drugich – do wzrostu wydatków publicznych. Niejako naturalną konsekwencją prowadzenia tej polityki jest wzrost deficytów w budżetach publicznych i wzrost długu publicznego. Zjawiskom tym przygląda się Aleksandra Jarosz.

Kryzys pandemiczny wpłynął na rynek mieszkaniowy. Mikołaj Drożdżyński przekonuje, że już wcześniej sytuacja mieszkaniowa nie była dobra, a w warunkach przymusowej i dobrowolnej izolacji społecznej Polacy często artykułowali marzenie o mieszkaniu z balkonem lub ogródkiem. Zadaniami z zakresu zaspokajania potrzeb mieszkaniowych zajmują się m.in. gminy, które od 19 stycznia 2021 r. mogą budować mieszkania w formule społecznych inicjatyw mieszkaniowych. Pandemia wpłynęła też na środowisko naturalne. Co prawda utrudniono przemieszczanie się w ramach państwa i między państwami, ale jednocześnie zaczęliśmy wyrzucać tysiące maseczek jednorazowego użytku. Oliwia Jędrzejewska i Julia Ziółkowska piszą o tym, że jesteśmy zobowiązani do dbania o zrównoważony rozwój, a historyczne uwarunkowania wpływają na to, że stopień osiągnięcia tego celu może być odmienny w różnych częściach naszego kraju. Do tego problemu nawiązuje Dominika Szajda, która zastanawia się nad społecznymi kosztami adaptacji polskiej gospodarki do zeroemisyjnego systemu energetycznego.

Liczymy na to, że monografia spotka się z zainteresowaniem pracowników naukowych, pracowników organów administracji rządowej i samorządo-

wej, studentów kierunków ekonomicznych, administracyjnych, prawnych oraz innych osób zajmujących się ekonomicznymi aspektami pandemii, z którą przyszło się nam zmierzyć. Rozważania podjęte w tej monografii nie wyczerpują oczywiście dyskusji na podjęte tematy. Z satysfakcją przyjąłbyśmy, gdyby stała się ona punktem wyjścia do dalszych dociekań naukowych.

Przygotowanie tej monografii byłoby trudniejsze, gdyby nie życzliwość wielu osób. Szczególne podziękowania kierujemy do Doktor hab. Edyty Małeckiej-Ziemińskiej, prof. Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu, która wspierała nas na każdym etapie procesu wydawniczego. Słowa podziękowania kierujemy też do Doktor Moniki Banaszewskiej i Doktor Anety Chodakowskiej z Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu, które były pierwszymi recenzentkami niektórych opracowań składających się na tę monografię. Dziękujemy również Doktor hab. Krystynie Nizioł, prof. Uniwersytetu Szczecińskiego, której cenne sugestie pomogły nadać monografii ostateczny kształt.

Sławomira Kańduła i Joanna Przybylska

Bibliografia

- Mińska-Struzik, E. i Jankowska, B. (red.). (2021). *Toward the „new normal” after COVID-19 – a post-transition economy perspective*. Poznań: Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu. <https://doi.org/10.18559/978-83-8211-061-6>
- Przybylska, J. (2021). Wpływ pandemii COVID-19 na funkcjonowanie audytu wewnętrznego w jednostkach samorządu terytorialnego. *Finanse Komunalne*, 2.
- Zaleska, M. (red.). (2021). *Wpływ COVID-19 na finanse. Polska perspektywa*. Warszawa: Difin.

CZY PANDEMIA COVID-19 ZMIENI SPOJRZENIE NA ROLĘ PAŃSTWA W GOSPODARCE W WARUNKACH KRYZYSU? ROZWAŻANIA NA TLE DOTYCHCZASOWYCH DOŚWIADCZEŃ PAŃSTW WYSOKO ROZWIŃĘTYCH

 Oskar Urban

Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu

oskarurban00@gmail.com

<https://doi.org/10.18559/978-83-8211-104-0/1>

Will the COVID-19 pandemic change the outlook on the role of the state in the economy under crisis conditions? Considerations against the background of previous experience of highly developed countries

Purpose: To answer the question of whether the COVID-19 pandemic will change the perspective on the role of the state in the economy under crisis conditions.

Design/methodology/approach: A critical review of the literature on the role of the state in the economy, including its response to economic crises caused by various factors, was conducted. The achievements of various schools of economic thought were taken into account. The economic crises that occurred in the 20th century have been singled out. The most important actions taken by various states in the face of these crises are also presented.

Findings: Views of the role of the state in the economy have been changing. The role of the state in the economy was viewed differently before the Great Depression of the 1930s and differently during it. There were clear disagreements about how the UK government responded to the crisis of the 1970s. Greater consensus on state interference in the economy was observed in response to the financial crisis that began in 2007. Countries with different political and economic systems reacted in a similar way to the crisis caused by the COVID-19 pandemic.

Originality and value: The view of the role of the state in the economy is different depending on the values of the ruling party in a given country. The view also differs depending on the political system of the country and the prevailing (most popular) economic doctrine at a given time. Nevertheless, under conditions of economic crisis, the economic policy of states is characterized by increased intervention, regardless of the economic system in force in a given country. The reactions of governments to the crisis caused by the COVID-19 pandemic confirmed this observation.

Keywords: economic doctrines, economic crisis, role of the state in the economy, COVID-19 pandemic.

Sugerowane cytowanie:

Urban, O. (2022). Czy pandemia COVID-19 zmieni spojrzenie na rolę państwa w gospodarce w warunkach kryzysu? Rozważania na tle dotychczasowych doświadczeń państw wysoko rozwiniętych. W: S. Kańduła i J. Przybylska (red.), *Gospodarka w cieniu pandemii COVID-19* (s. 9–29). Poznań: Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu. <https://doi.org/10.18559/978-83-8211-104-0/1>

Wstęp

Kryzysy gospodarcze towarzyszą ludzkości od początku jej istnienia. Na początku były to, z dzisiejszej perspektywy gospodarek transnarodowych, błahe problemy z utrzymaniem pojedynczego gospodarstwa domowego. Wraz z rozwojem ludzkości liczba wzajemnych kontaktów między różnymi podmiotami zaczęła się gwałtownie zwiększać. Równoległe rosła współzależność i integracja gospodarek oraz całych społeczeństw. Każdy kolejny kryzys nie był już tylko problemem lokalnym, który to swym zasięgiem obejmuje stosunkowo mały obszar. Przeciwnie, kryzysy stawały się coraz większe i znacznie bardziej odczuwalne dla powiązanych ze sobą gospodarek narodowych. W XVII wieku mieliśmy do czynienia z „tulipanomanią”, gdy popyt oraz ceny tulipanów poszybowały w górę, był to pierwszy z kryzysów gospodarczych, który swym zasięgiem objął znaczny obszar globu. 24 października 1929 r. tzw. czarny czwartek przyniósł ludzkości pierwszy globalny w każdym tego słowa znaczeniu kryzys gospodarczy. Był dniem, w którym słowa Karola Kautzkiego, że: „kryzys i depresja ekonomiczna to *memento mori* kapitalizmu” (Sweezy, 1957, s. 246), wydawały się słyszane przez każdego. Kryzys ten ominął w zasadzie tylko, młody wówczas, Związek Radziecki.

W listopadzie 2019 r. odnotowano pierwszy na świecie przypadek zarażenia wirusem SARS-CoV-2, który zapoczątkował ogólnoświatową pandemię COVID-19. Można to również uznać za początek kolejnego z wielkich kryzysów gospodarczych, którego całościowe skutki nie są znane do dziś, wszak pandemia trwa nadal. Poprzednie globalne kryzysy gospodarcze wymuszały na państwach zmiany polegające, w dużym uproszczeniu, na korekcie lub wręcz przebudowie działania całych gospodarek narodowych. Zmiany te widoczne były w trakcie wielkiego kryzysu lat 30. XX wieku, po drugiej wojnie światowej, po szokach naftowych lat siedemdziesiątych czy po kryzysie finansowym sprzed dekady. Pytanie, które winien zadać sobie każdy ekonomista, brzmi, czy tym razem historia również się powtórzy, czy dojdzie do zmiany kierunku prowadzenia polityki gospodarczej, czy zwiększona w niej zostanie rola państwa, które to było i nadal jest ostatnią deską ratunku dla całych sektorów gospodarek narodowych, czy wszyscy wrócimy do stanu sprzed 2019 r., czyli stanu, gdy wielu ekonomistów oraz polityków traktowało ingerencję państwa jako zło konieczne, a nie jako potężnego swymi instytucjami sojusznika? Innymi słowy, czy pandemia COVID-19 zmieni spojrzenie na rolę państwa w gospodarce w warunkach kryzysu? W tym opracowaniu podjęto próbę odpowiedzi na te pytania.

Podjęte zagadnienie ma bardzo istotne znaczenie w odniesieniu do całości następstw towarzyszących pandemii, gdyż może ukazać drogę zmian społeczno-gospodarczych potęgujących zdobycze pandemii, jaką jest bez wątpienia współ-

notowość ekonomiczna, która wraz z demontażem zachodniego demokratycznego państwa dobrobytu oraz jego autorytarnego wschodniego odpowiednika straciła na znaczeniu. Temat jest aktualny ze względu na obecną nadal sytuację pandemiczną, mocno odczuwalne skutki kryzysu oraz fakt, że kryzysy gospodarcze permanentnie towarzyszyły, towarzyszą i prawdopodobnie będą towarzyszyć gospodarce kapitalistycznej.

1. Pojęcie cyklu koniunkturalnego

Sformułowanie pojęcia cyklu koniunkturalnego oraz w tym przypadku szczególnie ważnej fazy kryzysu gospodarczego jest podstawowe, a zarazem kluczowe na drodze do jego właściwego opisu (Panek, 2008, s. 97). Brak precyzyjnego zdefiniowania i powszechnie akceptowalnej definicji może powodować pojawienie się mnogich różnic oraz nieścisłości, od oceny zasięgu występowania określonego zjawiska, po zdefiniowanie jego przyczyn, a także możliwości redukcji owego zjawiska (Raczkowska i Gruziel, 2018, s. 174).

Czym jest zatem cykl koniunkturalny? Pojęcie cyklu koniunkturalnego najlepiej oddają słowa (Kuźbiel, 2018, s. 12): „Klasyki podręczników makroekonomii, David Begg, Rudiger Dornbusch, Stanley Fisher, definiują cykl koniunkturalny jako krótkookresowe odchylenia produkcji od jej trendu”. Klasyczny cykl koniunkturalny składa się z czterech następujących po sobie faz (ożywienia, rozkwitu, kryzysu oraz depresji). Faza ożywienia to moment spadku negatywnych wskaźników gospodarczych, jak bezrobocie, oraz przyspieszenia tempa wzrostu PKB. Faza rozkwitu to szczytowy moment, gdy gospodarka jest w najwyższej fazie wzrostu. Faza kryzysu to moment, gdy tempo wzrostu gospodarczego zaczyna spadać, przy jednoczesnym dynamicznym wzroście bezrobocia, zmniejszeniu się wydatków na konsumpcję i inwestycje. Faza depresji cechuje się najwyższymi wzrostami bezrobocia, a PKB jest wtedy na absolutnie najniższym poziomie. Dno cyklu jest przede wszystkim punktem wyjścia do kolejnej fazy cyklu, czyli ożywienia, które to będzie zwalczało skutki depresji.

Cykl Juglara zwany jest również cyklem zwykłym, trwającym zazwyczaj od 9 do 11 lat. Według Lewisa (1986): „Był on pierwszym zidentyfikowanym cyklem, a ponieważ przez około 6 lat nie wykryto innych, przyjęto dla niego nazwę „cyklu gospodarczego” i jego właśnie ma na myśli większość ludzi, mówiąc o cyklu” (s. 25). Cykl Juglara dobrze scharakteryzował Piech (2001–2002, s. 264): Cykl 9-letni występował w latach 1840–1940. Cykl ten jest związany z popytem na dobra trwałe. W trakcie ekspansji rośnie popyt przedsiębiorstw na maszyny i wyposażenie, co pociąga wzrost zyskowności i podaży

kapitału. W momencie zaspokojenia popytu spada on, w rezultacie producenci zmuszeni są zmniejszyć produkcję. Cyklem, który trwa kilka lat dłużej od cyklu Juglara, jest cykl Kuzneta. Powstał na podstawie badań rynku nieruchomości, choć związany był również z procesami migracji oraz wahaniami stopy wzrostu ludności. Jego długość szacuje się na około 16,5–18 lat.

Cyklem koniunkturalnym uważanym za najdłuższy jest cykl Kondratiewa, którego nazwa, podobnie jak dwóch poprzednich, pochodzi od nazwiska autora teorii Nikołaja Dmitrijewicza Kondratiewa. Kuźbiel (2018, s. 13) opisał go następująco: Opublikowane przez Kondratiewa w 1926 r. badania dowiodły, że cykliczność koniunktury gospodarczej to regularne oraz sinusoidalne cykle w kapitalistycznej gospodarce światowej. Długość ich trwania szacuje się na 40–60 lat. W cyklach zawarte są alternatywne dla siebie okresy, które to różnią się od siebie wielkością spadków lub wzrostów sektorowych. Za główną ich przyczynę Joseph Schumpeter uważał innowacje, ale również wojny, zmiany demograficzne i technologiczne, migracje oraz odkrycia złota (Piech, 2001–2002, s. 265).

Kondratiewowski model cyklu koniunkturalnego składa się, podobnie jak przyroda, z czterech głównych faz. Faza pierwsza to wiosna, czyli czas odradzania się gospodarki po zimie, czyli bezpośrednim czasie kryzysu. Druga faza to lato, czyli gwałtowny wzrost gospodarczy. Faza trzecia to jesień, moment, gdy gospodarka zaczyna zwalniać. Czwarta faza to zima, jest to moment, gdy dochodzi już do kryzysu gospodarczego (Kluska, 2016).

Marks z kolei uważał cykl koniunkturalny za specyficzną formę rozwoju gospodarki kapitalistycznej, którego to częścią jest faza kryzysu. Najlepiej poglądy Marksa na cykl koniunkturalny opisuje Paul Sweezy. „Podstawowym czynnikiem, który odbija się w tym szczególnym sposobie rozwoju, jest zmienna stopa akumulacji, której korzenie tkwią z kolei w podstawowych technicznych i organizacyjnych cechach systemu kapitalistycznego. Łańcuch przyczynowy biegnie od stopy akumulacji do rozmiarów zatrudnienia, od rozmiarów zatrudnienia do poziomu płac i do poziomu płac do stopy zysku. Spadek stopy zysku poniżej normalnego poziomu hamuje akumulację i przyspiesza kryzys, przechodzi w depresję, a wreszcie depresja przywraca warunki sprzyjające przyspieszeniu stopy akumulacji” (Sweezy, 1957, s. 244–245).

Podobnego zdania, że gospodarka kapitalistyczna rozwija się w sposób cykliczny, był Stanisław Grabski, który uważał, że „powszechnie kryzysy przedsiębiorczości są nie tylko specyficzną i nieodłączną, lecz i istotną, z podstaw współczesnego systemu rynkowego wpływającą jego cechą” (Grabski, 1933, za: Kundera, 2015, s. 302).

2. Przyczyny i skutki tzw. wielkiego kryzysu lat 30. XX wieku

Trzecia dekada XX wieku to okres bardzo dynamicznego rozwoju społeczno-gospodarczego Stanów Zjednoczonych, które to w latach 1920–1929 podwoiły swój majątek (History, 2019). Okres ten otrzymał miano *roaring twenties*, czyli w dosłownym tłumaczeniu „ryczących lat dwudziestych”. Załamanie nastąpiło 24 października 1929 r., gdy doszło do krachu na nowojorskiej Wall Street.

Kryzys ten zyskał miano „wielkiego”, poprzez skutki, jakie wywołał. Do najważniejszych z nich można zaliczyć wzrost stopy bezrobocia w Stanach Zjednoczonych z poziomu 3,2% w 1929 r. do poziomu 24,9% cztery lata później. Wraz z gwałtownym wzrostem stopy bezrobocia nastąpiło zjawisko deflacji (Blanchard, 2017, s. 743). W pierwszych kilku latach wielkiego kryzysu dach nad głową straciło 600 tysięcy obywateli, a kilka stanów oraz miast utraciło płynność finansową (Zborek, 2018). Według Bureau of Labor Statistics wskaźnik cen towarów i usług konsumpcyjnych spadł o 27% między listopadem 1929 r. a marcem 1933 r. Wall Street w latach 1929–1932 straciła 90% swojej wartości. Wartości sprzed kryzysu zostały ponownie osiągnięte dopiero 25 lat później (Amadeo, 2021).

Znając skutki wielkiego kryzysu, powinniśmy się zapoznać z jego przyczynami, gdyż to one są podstawą i przyczyną, na której to ów kryzys wyrósł. Ekonomiści oraz historycy do dziś nie są zgodni co do dokładnych źródeł wielkiego kryzysu. Wielu badaczy zgadza się jednak w sprawie czterech podstawowych. Według Briana Duignana (Duignan, b.d.) pierwszą z przyczyn tego kryzysu był krach na giełdzie w 1929 r. Lata 20. to okres historycznej ekspansji na amerykańskiej giełdzie papierów wartościowych, okres, gdy ceny akcji wzrosły do niespotykanych wcześniej poziomów. Jednak finansowane były one przy pomocy pożyczek spłacanych poprzez zyski generowane ze stale rosnących cen akcji. W momencie gdy doszło do spadku cen akcji, miliony akcjonariuszy likwidowało swoje udziały, co pogłębiało dalszy spadek cen oraz wywołało jeszcze większą panikę. Brak stabilności gospodarki spowodował, że przedsiębiorstwa drastycznie ograniczyły nowe inwestycje, co przełożyło się na kolejne spadki produkcji przemysłowej, utratę miejsc pracy oraz zmniejszenie wydatków społeczeństwa na konsumpcję.

Drugą przyczyną była panika banków oraz kurczenie się pieniądza. W latach 1930–1932 wielu klientów banków, w obawie przed bankructwem, wypłacało swoje depozyty bankowe. Działania te miały charakter samospełniającej się przepowiedni, gdyż masowa wypłata depozytów wiązała się właśnie ze spadkiem płynności banków oraz z pogłębieniem się paniki i kryzysu. Masowe bankructwa banków przełożyły się na jeszcze większe zmniejszenie

wydatków konsumpcyjnych oraz inwestycji biznesowych, gdyż banków zdolnych do udzielenia kredytu było po prostu mniej. Całej sytuacji nie pomogła postawa Systemu Rezerwy Federalnej USA, czyli amerykańskiego odpowiednika banku centralnego, który to w czasie kryzysu podnosił stopy procentowe, co jeszcze bardziej obniżyło akcję kredytową banków komercyjnych. System Rezerwy Federalnej celowo ograniczył podaż pieniądza, zgodnie z przekonaniem, że jest to konieczne do utrzymania standardu złota, a zmniejszona podaż pieniądza przełożyła się na kolejne spadki cen, potęgując niechęć do inwestycji i kredytów.

Bez wątplenia istotną rolę w rozprzestrzenianiu się kryzysu poza teren Stanów Zjednoczonych odegrał standard złota. W momencie gdy produkcja przemysłowa spadała oraz pojawiło się zjawisko deflacji, Stany Zjednoczone miały tendencję do tworzenia znaczących nadwyżek handlowych z innymi państwami. Było to spowodowane tym, że Amerykanie sprowadzali mniej towarów, natomiast eksport z USA był stosunkowo tani oraz bardzo opłacalny. Prowadziło to do odpływu do USA rezerw złota pochodzącego z krajów prowadzących wymianę handlową z tym krajem, co wymuszało dewaluację walut. Banki centralne próbowały przeciwdziałać temu zjawisku poprzez podnoszenie stóp procentowych, co w oczywisty sposób przekładało się na zmniejszenie produkcji przemysłowej i cen wraz ze wzrostem bezrobocia.

Ważną rolę w rozwoju kryzysu odegrało też zmniejszenie międzynarodowych pożyczek oraz taryf. Gdy pod koniec lat 20. gospodarka Stanów Zjednoczonych nadal dynamicznie się rozwijała, kredyty udzielane przez amerykańskie banki klientom zagranicznym spadały. Spadek ten doprowadził do wywołania kryzysu w krajach pożyczkobiorców przed tym, jak dotknął on bezpośrednio USA. Jednocześnie w amerykańskim sektorze rolnym doszło do kryzysu. Zjawisko nadprodukcji oraz duża konkurencyjność europejskiego rolnictwa przełożyła się na powstanie grup lobbujących w Kongresie Stanów Zjednoczonych za wprowadzeniem nowych, wyższych ceł na import produktów rolnych. Lobbyści byli na tyle silni, że w 1930 r. wprowadzono ustawę taryfową Smoota-Hawleya, która to nałożyła bardzo wysokie, przeciętnie 20-procentowe cła na całą gamę produktów rolnych oraz przemysłowych.

Zgłębianie przyczyn kryzysu gospodarczego może i powinno być silnym orężem w dłoni ekonomistów, którzy to poznając błędy oraz sukcesy swoich poprzedników, mogą zapobiegać powielaniu niewłaściwych dla danej sytuacji praktyk. Podczas wielkiego kryzysu urząd prezydenta Stanów Zjednoczonych sprawowało dwóch prezydentów, wywodzący się z Partii Republikańskiej Herbert Clark Hoover oraz Franklin Delano Roosevelt, który był członkiem Partii Demokratycznej. Jednym z kluczowych punktów polityki antykryzysowej Hoovera był program robót publicznych prowadzonych na niespotykaną wcześniej skalę oraz stymulowanie inwestycji w przedsiębiorstwach użyteczności publicznej,

które to znajdowały się w rękach prywatnych (Skrzyński, 2010, s. 233). Kolejnym elementem jego polityki było utrzymanie wysokich płac, które wynegocjował z przedstawicielami największych gałęzi amerykańskiego przemysłu. Istotnym celem było utrzymanie poziomu zatrudnienia przed recesją. Zmniejszenie produkcji powinno się odbyć kosztem skrócenia czasu pracy robotników, a nie zwolnień. Osoby odpowiedzialne za łagodzenie skutków recesji zdawały sobie sprawę, że nie można dopuścić do obniżenia poziomu wynagrodzeń, lecz skutki recesji przerzucić należy na osoby posiadające fabryki. Plan Hoovera został bardzo dobrze przyjęty przez amerykańskich przemysłowców, którzy zobowiązali się do jego przestrzegania. Henry Ford poszedł o krok dalej, ponieważ nie tylko utrzymał poziom płac przed recesją, lecz wręcz podwyższył wynagrodzenia pracowników swoich fabryk. Strategia ta okazała się na tyle skuteczna, że w 1930 r. jedynie 7% firm, które zostały objęte w statystykach, dokonało obniżek płac (Skrzyński, 2010, s. 235).

W 1930 r. powstała organizacja President's Emergency Committee for Employment, która rok później została przekształcona w President's Organization of Unemployment. Celem tej organizacji była walka z dynamicznie rosnącym bezrobociem, która opierała się na zbieraniu informacji na temat zatrudnienia i dostępnych pomocy społecznych. Bezpośrednią pomoc społeczną w postaci środków finansowych czy materialnych Hoover uważał za demoralizującą i szkodliwą społecznie (Skrzyński, 2010, s. 239–240).

W dniu 4 marca 1933 r. urząd prezydenta objął Franklin Delano Roosevelt, który prowadził politykę gospodarczą opartą na keynesowskim interwencjonizmie państwowym. Już podczas pierwszych 100 dni urzędowania nowa administracja uchwaliła szereg nowych przepisów, które miały na celu stabilizację produkcji przemysłowej oraz rolnej, stworzenie nowych miejsc pracy i stymulowanie wzrostu gospodarczego. Zostały powołane do życia takie instytucje jak Federal Deposit Insurance Corporation, która miała za zadanie chronić depozyty bankowe, oraz [Securities and Exchange Commission \(SEC\)](#), której zadaniem było uregulowanie amerykańskiego rynku akcji w celu zapobiegania spekulacjom. Gdy mówimy o SEC, warto dodać, że regulacje giełdowe wprowadzone przez administrację FDR w większości przetrwały do lat siedemdziesiątych. Ważne inwestycje amerykańskiego Nowego Ładu to między innymi powołanie programu [Tennessee Valley Authority](#), którego zadaniem była budowa tam oraz realizacja inwestycji hydrologicznych mających zapobiegać występującym tam często powodziom. W 1935 r. powołano Works Progress Administration, która miała zapewnić bezrobotnym miejsca pracy. Z usług tego programu skorzystało ponad 8,5 miliona Amerykanów.

Pierwsze oznaki ożywienia gospodarczego widoczne były wiosną 1933 r. Wzrost poziomu PKB następował nieprzerwanie przez kolejne trzy lata w tempie blisko 9 procent rocznie. Spowolnienie nastąpiło w 1937 r., gdy Rezerwa

Federalna podjęła decyzję o zwiększeniu zapotrzebowania na pieniądź w rezerwie. Kolejny rok przyniósł ponowne poprawienie się sytuacji gospodarczej USA, jednak to kolejne kurczenie się roztrwoniło część zysków produkcyjnych, zmniejszyło poziom zatrudnienia, a w rezultacie przedłużyło wielki kryzys do końca lat trzydziestych (History, 2020).

Stany Zjednoczone zwalczyły kryzys dopiero podczas drugiej wojny światowej, gdy to gospodarka przestawiona na produkcję zbrojeniową pochłaniała miliony pracowników, a setki tysięcy żołnierzy zostały wysłane na front. Warto dodać, że prezydent Franklin Delano Roosevelt jest jednym z najlepiej ocenianych prezydentów w historii Stanów Zjednoczonych, a jego reformy lat trzydziestych dały solidne podłoże powojennemu amerykańskiemu państwu dobrobytu.

Każdy kryzys gospodarczy jest areną starcia wielu prądów myślenia o ekonomii, dochodzi wtedy zazwyczaj do „pojedyneków”, które na lata kształtują debatę ekonomiczną. Tak było również podczas wielkiego kryzysu lat trzydziestych, gdy nurt bardzo liberalnej austriackiej szkoły ekonomii, którą reprezentowali choćby Ludwig von Mises, Friedrich von Hayek czy Murray Rothbard, stał się z nowo powstałym keynesizmem reprezentowanym przede wszystkim przez jego twórcę Johna Maynarda Keynesa.

Za twórcę austriackiej szkoły ekonomii uważa się Carla Mengera, który w 1871 r. opublikował *Zasady ekonomii*, jednak wielu badaczy tematu doszukuje się podstaw austriackiej szkoły ekonomii wśród prac wykładowców Uniwersytetu w Salamance, gdzie w XV wieku pisali i nauczali naśladowcy św. Tomasza z Akwinu (Janik, 2014, s. 46). Praca ta uderzała w jedną z akceptowalnych powszechnie podstaw ekonomii, czyli laborystyczną teorię wartości, kojarzoną raczej z Karolem Marksem niż z jej rzeczywistymi twórcami Adamem Smithem oraz Davidem Ricardo, odrzuconą na rzecz koncepcji użyteczności krańcowej.

Austriacka szkoła ekonomii bardzo mocno akcentowała rolę wolności osobistej, rolę wolności w gospodarowaniu własnymi środkami, zakładała również, że w gospodarce każdy działa wyłącznie na własny rachunek, w celu zaspokojenia swoich indywidualnych potrzeb. Problemy przez nią rozważane dotyczyły zazwyczaj pojedynczych jednostek, ponieważ społeczne patrzyenie na gospodarkę mogło doprowadzić do opresji i ograniczania praw poszczególnych jednostek. „Społeczeństwo jest w jej [austriackiej szkoły ekonomii] rozumieniu tworem atomistycznym, w którym relacje mają na celu realizację interesów poszczególnych jednostek, bez tworzenia dodatkowej wartości w postaci istoty wyższej, która ma prawo rządzić się innymi, nadrzędnymi względem jednostek prawami” (Drenda, 2012, s. 26). Wolność jest traktowana w kategoriach absolutnie bezwzględnych, a każde działanie mogące ją ograniczać winno być traktowane jako największe zło.

Austriacy nie byli jednak we wszystkich swych poglądach wewnętrznie jednorodni. Friedrich von Hayek akceptował ingerencję państwa w celu pomocy wtedy, gdy jednostki mają problem z zapewnieniem sobie minimalnych środków potrzebnych do przeżycia. Hayek zezwalał również na ingerencję aparatu państwowego w celu łagodzenia skutków nagłych zaburzeń rynkowych. Ze względu na swoje bardziej prospołeczne myślenie, w porównaniu z innymi przedstawicielami tej szkoły, był nazywany socjaldemokratą (Drenda, 2012, s. 28). Najbardziej radykalnie prorynkowe poglądy reprezentował Murray Rothbard, który sam siebie definiował jako libertarianina. Według Rotharda każda interwencja państwa w procesy rynkowe, bez względu na jej rozmiar, stanowi niebezpieczeństwo zaburzenia prawidłowo funkcjonującego mechanizmu rynkowego (Drenda 2012, s. 28).

Po drugiej stronie ekonomicznej barykady znaleźli się przedstawiciele nowo powstałej szkoły keynesowskiej, której nazwa pochodzi od nazwiska jej twórcy, Johna Maynarda Keynesa. Za *opus magnum* keynesizmu uważa się wydaną w 1936 r. książkę pt. *Ogólna teoria zatrudnienia, procentu i pieniądza*, której autorem był Keynes. Warto pamiętać, że Michał Kalecki wyprzedził w swych diagnozach i rozwiązaniach teorię Keynesa. Opublikowana przez niego w 1933 r. książka pt. *Próba teorii koniunktury* nie zdobyła jednak wtedy takiego rozgłosu jak publikacja Brytyjczyka.

Keynes zdawał sobie sprawę z tego, że gospodarka samoczynnie nie powróci do stanu równowagi, wiedział także, jakie możliwości oferuje prowadzenie rozsądnej interwencji gospodarczej przez aparat państwowy. Był *de facto* pierwszym ekonomistą wywodzącym się z nurtu niemarksistowskiego, który mówił dość otwarcie, nie popadając jednocześnie w skrajności, że państwo powinno zarządzać całym życiem gospodarczym. Keynes, tworząc swą teorię, odrzucił powszechnie akceptowalne do tego momentu prawo Saya, które opierało się na zasadzie samoregulującego się rynku, w ramach którego nadprodukcja jest niemożliwa, a popyt jest stroną bierną, która automatycznie zawsze dostosowuje się do silniejszej strony, jaką w tym wypadku była strona podaży. Co ciekawe, prawo Saya zostało wcześniej podważone tylko przez Marksa, jednak nie zyskał takiego poparcia jak Keynes. Keynesowska teoria opisywała gospodarkę rynkową, która funkcjonuje w warunkach niepełnego zatrudnienia oraz niepełnego wykorzystania kapitału. Prowadzona przez Keynesa analiza zakładała, że podaż dóbr wyprodukowanych przez przemysł jest elastyczna, natomiast ceny i płace są stałe. Założenie to jest jednym z głównych podstaw keynesowskiego myślenia o funkcjonowaniu gospodarki (Domańska, b.d.). Ekonomia keynesowska stawia na pierwszym miejscu popytową stronę gospodarki, w przeciwieństwie do klasycznej szkoły ekonomii, w której istotniejsza była strona podaży. Model keynesowski jest modelem krótkookresowym, a jego celem jest odpowiedzenie

na pytanie, dlaczego gospodarka funkcjonuje w ramach niepełnego wykorzystania środków produkcji.

Bardzo znaczącym zagadnieniem dla modelu Keynesa jest efekt mnożnika inwestycyjnego. W 1931 r. jeden ze studentów Keynesa, Richard Kahn, opublikował artykuł pt. *The relation of home investment to unemployment*, gdzie po raz pierwszy opisał zasady jego funkcjonowania. Efekt mnożnika polega na tym, że każda jedna zainwestowana jednostka generuje wielokrotność tej jednostki, co przekłada się na zwiększenie wydatków na konsumpcję, które to napędzają tylko efekt mnożnikowy. Mnożnik ten był wielokrotnie celem ataków ze strony zwolenników teorii klasycznej.

Domańska (b.d.) uważa, że z analizy Keynesa wynikały trzy główne wnioski: bezrobocie nie jest skutkiem dobrowolnych decyzji pracowników; nie jest też skutkiem braku elastyczności płac nominalnych „w dół”; wydatki rządu mogą zwiększyć zatrudnienie. Wszystko to przeczyło tezom ortodoksyjnej teorii, w myśl której bezrobocie było spowodowane zbyt wysokimi płacami. Potrzebna jest więc „widzialna ręka” – interwencja państwa zachęcająca przedsiębiorców do podejmowania inwestycji i uzupełniająca prywatne inwestycje inwestycjami publicznymi. Deficyt budżetowy może być wykorzystany do zasilania gospodarki dodatkową siłą nabywczą, a więc i do pobudzania produkcji oraz wzrostu zatrudnienia. Deficyt budżetowy jest zatem dopuszczalny, a nawet – w pewnych warunkach – pożądanym. Keynes dowiódł, że w gospodarce ograniczonej przez wielkość popytu łączne oszczędności zależą od wydatków inwestycyjnych, deficytu budżetowego oraz nadwyżki eksportowej. Jego teoria, zrodzona z niedostatków teorii neoklasycznej, która nie potrafiła dać sobie rady z poziomem zatrudnienia, przeniosła analizę ekonomiczną z pozbawionych wymiaru czasu, ryzyka i niepewności stanów równowagi statystycznej bliżej rzeczywistości.

W pojedynku sprzed ponad 80 lat zwycięsko wyszedł Keynes i keynesizm, to w jego duchu realizowane były pokryzysowe reformy gospodarcze rządu USA. Po drugiej wojnie światowej ekonomia keynesowska była podstawą funkcjonowania całej gospodarki Europy Zachodniej, aż do lat siedemdziesiątych XX wieku, kiedy doszło do szoków naftowych oraz zjawiska stagflacji.

3. Koniec państwa dobrobytu, początek państwa wolności

Niemiecki socjolog Ralf Dahrendorf w swojej pracy pt. *Life chances: Approches to social and political theory* określił wiek XX wiekiem socjaldemokracji. Nie jest to określenie mijające się z prawdą, wystarczy prześledzić okres przed- i po-

wojenny, kiedy to wiele partii politycznych, które realizowały socjaldemokratyczny model społeczno-gospodarczy, przejmowało władzę w państwach takich, jak Niemcy, Francja, Włochy czy Wielka Brytania oraz krajach Skandynawii i Beneluksu. Ich model gospodarczy można w pewnym uproszczeniu określić mianem społecznej gospodarki rynkowej, którego to pojęcia autorem był niemiecki polityk i ekonomista Alfred Müller-Armack.

Okres od 1945 r. do szoków naftowych lat siedemdziesiątych charakteryzował się stabilnym rozwojem i wzrostem, niskim bezrobociem realizowanym poprzez politykę pełnego zatrudnienia oraz szeroko rozwiniętymi programami wsparcia społecznego. Istotne było oczywiście upaństwowienie wielu gałęzi przemysłu, głównie przemysłu ciężkiego. To po 1945 r. brytyjska Partia Pracy wprowadziła szereg ubezpieczeń społecznych czy powszechną służbę zdrowia. Jednak w każdym modelu prowadzenia polityki gospodarczej po pewnym czasie pojawiają się problemy z osiągnięciem przyjętych celów.

Lata siedemdziesiąte przyniosły światowy kryzys gospodarczy związany z gwałtownym wzrostem cen ropy naftowej na światowych rynkach. Kryzys ten ujawnił fakt, że tamten model społecznej gospodarki rynkowej się wyczerpał. W Wielkiej Brytanii doszło do stagflacji, która podważyła koncepcję keynesowskiej krzywej Phillipsa opartej na zależności między bezrobociem a inflacją – tutaj oba te zjawiska nasiliły się jednocześnie. Kryzys naftowy, jego skutki oraz kryzys społeczno-keynesowskiego myślenia o ekonomii musiał przynieść zmiany polityczne.

Rok 1979 to rok przejścia władzy w Wielkiej Brytanii przez Partię Konserwatywną, na której czele stała Margaret Thatcher. Po zwycięstwie wyborczym jako pierwsza kobieta objęła stanowisko premiera Wielkiej Brytanii. Natomiast dwa lata później, 20 stycznia 1981 r., na urząd prezydenta Stanów Zjednoczonych zostaje zaprzysiężony Ronald Reagan, który będzie piastował swą funkcję przez osiem lat. Dlaczego te dwa *de facto* czysto polityczne fakty są tak bardzo istotne? Dlatego, że polityka ma bardzo duży wpływ na życie społeczno-gospodarcze, to politycy tworzą partie polityczne, które kolejno zdobywając masowe poparcie obywateli, wprowadzają swoje reformy społeczno-gospodarcze. Reagan i Thatcher nie podjęli próby ratowania przedkryzysowego porządku w znaczeniu ochrony instytucji, szerokiej polityki społecznej czy polityki pełnego zatrudnienia. Stało się wręcz przeciwnie, ponieważ tych dwoje gigantów światowej polityki zaufało skrajnie liberalnym koncepcjom opartym na monetaryzmie, za którego ojca uważa się noblistę Milтона Friedmana.

Początek rządów premier Margaret Thatcher wiąże się z wprowadzaniem tzw. *thatcheryzmu*, którego istotę najlepiej oddaje akronim autorstwa premier Thatcher, TINA (*there is no alternative*). Jednak co kryje się za tymi słowami? Polegają one na ortodoksyjnej wierze, że nie ma racjonalniejszej,

wydajniejszej i funkcjonalniejszej alternatywy dla systemu gospodarczego, który skrajnie ogranicza rolę państwa w życiu gospodarczym, zakłada absolutny prymat prywatnej przedsiębiorczości oraz jak najszerze gospodarcze deregulacje. Sami zwolennicy tej teorii przypominali raczej wspólnotę religijną, która znalazła pewien potężny kamień filozoficzny, którego teraz będzie bronić za wszelką cenę, niż grupę rozsądnych i racjonalnie myślących ekonomistów (Bałtowski, 2008, s. 2). Bardzo podobna sytuacja spotkała rządzone przez prezydenta Ronalda Reagana Stany Zjednoczone, gdzie polityka gospodarcza zyskała miano „reaganomiki”, a sam Milton Friedman pełnił funkcję jego doradcy.

Prowadzona w USA i Wielkiej Brytanii polityka gospodarcza zasadniczo myliła cele polityki gospodarczej ze środkami, które mogą być użyte do osiągnięcia pożądanego stanu. Celem prowadzonej polityki ekonomicznej jest przede wszystkim rozwój zrównoważony społecznie, ekonomicznie i ekologicznie. Niska inflacja, zrównoważony budżet czy niskie podatki są tylko instrumentami oraz narzędziami polityki gospodarczej, a nie celem samym w sobie. Jeśli pryncypialnym celem polityki gospodarczej jest zrównoważony rozwój, który może być hamowany przez za wysokie lub za niskie podatki, przez za słaby lub za silny sektor prywatny, to w imię realizacji głównego celu powinno się odrzucić przywiązanie do określonego stanu i poziomu tych instrumentów. Jeśli potrzebne są wyższe podatki, aby zapewnić wyższy standard usług publicznych, należy to zrobić. Neoliberalna polityka gospodarcza przyjmuje niskie podatki, niską inflację czy zrównoważony budżet jako cel sam w sobie, a nie środek do jego osiągnięcia. Podejście to służy tylko i wyłącznie bogaceniu się nielicznych kosztem większości (Kołodko, 2010, s. 122). Najistotniejsza jest efektywność w osiągnięciu celu, a temu pomaga pragmatyczne podejście do prowadzenia polityki gospodarczej. Przewódca Chińskiej Republiki Ludowej powiedział kiedyś: „Nieważne, czy kot jest czarny, czy biały. Ważne, aby łowił myszy” (Kołodko, 2018, s. 658). Te słowa najlepiej oddają istotę prowadzenia nowoczesnej, służącej wszystkim polityki gospodarczej.

Edward Luttwak określił obecnie panujący ład gospodarczy mianem turbokapitalizmu. Lata siedemdziesiąte były okresem demontażu zdobytych sterowanego kapitalizmu czasu powojennego. Turbokapitalizm to świat niepewności jutra, niepewności, która dotyka całe gospodarki, państwa, jak i poszczególnych obywateli. Obecny ład operuje w świecie globalnej konkurencji, gdzie opłaca się przenieść produkcję do państw znacznie niżej rozwiniętych, gdzie pracownicy otrzymują skrajnie niskie wypłaty, przy jednoczesnym braku bezpieczeństwa socjalnego, są zdani tylko i wyłącznie na siebie. Firmy przenoszące produkcję do krajów wschodzących to największe firmy obecnego świata, za którymi ciągnie się również, jeśli nie bardziej agresywny sektor finansowy. Jego pozycja jest na tyle silna, że nie podlega on większej kontroli ze strony instytucji gospodarek narodowych ani ponadnarodowych instytucji (Luttwak, 2000, za: Glapiński,

2009, s. 50–51). To wszystko składa się na jeszcze większą niepewność jutra, nie tylko w krajach biednych, lecz także w Polsce czy Stanach Zjednoczonych, których to nominalne PKB jest znacznie wyższe niż np. w Bangladeszu, lecz owa niepewność jest równie mocno obecna.

Polityka gospodarcza oparta na szerokiej deregulacji, osłabianiu instytucji, wpływu związków zawodowych oraz *de facto* faworyzowaniu nielicznych kosztem większości społeczeństwa, podobnie jak powojenny porządek, również musiała osłabnąć.

Każdy kryzys gospodarczy ma swoje przyczyny i skutki, które bardzo dobrze opisali już Stiglitz (2010), Roubini (2010) oraz Wolf (2015). Istotny jest w tym wypadku fakt, czy ów kryzys przyniósł jakościową zmianę w myśleniu o gospodarowaniu, czy wręcz przeciwnie – nadal trzymał ekonomistów, polityków i całe społeczeństwa przy myśleniu i poglądach pochodzących jeszcze sprzed kryzysu finansowego. Czy kryzys ten był możliwy do uniknięcia, a jeśli tak, to kiedy? Nie jest to pytanie, na które można jednoznacznie odpowiedzieć. Zapewne było to możliwe, jednak nie rok czy nawet dziesięć lat wcześniej, dlaczego? Ponieważ, gospodarka światowa oparta na modelu neoliberalnym przyjęła charakter „gospodarki kasyna”, a skala oderwania sfery finansowej od sfery realnej gospodarki przerosła wszelkie wyobrażenia. W samym 2007 r. światowe rynki finansowe obracały derywatami o wartości 600 bilionów dolarów, co jest kwotą 10-krotnie wyższą, niż wynosiła wartość produkcji na całej planecie (Kołodko, 2010, s. 123).

Neoliberalna polityka gospodarcza oparta na monetaryzmie Milтона Friedmana przetrwała do kryzysu finansowego w 2007 r., w zasadzie nie będąc w sposób znaczący podważaną. Były oczywiście państwa, które jej nie przyjęły, jak wielkie Chiny i mała Słowenia, były państwa, które się z niej wycofały, jak Polska podczas realizacji *Strategii dla Polski* w latach 1994–1997 (Kołodko, 2010, s. 120).

4. Państwo godnych obywateli

Amerykański ekonomista John Kenneth Galbraith napisał książkę *The good society. The humane agenda*, która w Polsce ukazała się pod tytułem *Godne społeczeństwo*. W książce tej Galbraith wielokrotnie podkreślał, że potrzebne jest nam właśnie owo godne społeczeństwo, do którego powinny dążyć obecne społeczeństwa, dziś bardzo mocno zróżnicowane w tym zakresie. To właśnie budowa godnego społeczeństwa powinna być nadrzędnym celem polityków i ekonomistów. Jednak do tego potrzebne jest inne podejście w myśleniu o gospodarce,

które będzie przepełnione pragmatyzmem w doborze środków do osiągnięcia tego celu, a nie oparte na ortodoksyjnym przekonaniu o słuszności tylko jednego sposobu myślenia oraz działania.

Nowy ład społeczno-ekonomiczny powinien na pierwszym miejscu stawiać człowieka, lecz niekoniecznie w znaczeniu swobodnie działającej i podejmującej decyzje jednostki kierującej się własnym zyskiem. Każdy człowiek jest częścią społeczeństwa, które powinno być wartością najwyższą, jednak nie może być tu mowy o jakiegokolwiek formie ucisku obywateli, lecz o takim sposobie prowadzenia polityki gospodarczej, by możliwości całego społeczeństwa, oraz każdego z osobna, rozwijać dzięki sile grupy. Kryzys pokazał, że stwierdzenie, iż istnieje tylko zbiór jednostek, który *de facto* nie jest ze sobą zbyt powiązany, jest błędne. Poprzednie kryzysy pokazywały siłę instytucji państwowych, które powinny działać w interesie całego społeczeństwa, a nie tylko grupy lobbyistów kształtujących całą politykę, również gospodarczą, pod dyktando swoich zysków.

Odnowione po pandemicznej rzeczywistości państwo winno być silną podporą przedsiębiorczości, lecz nie w obecnym tych słów znaczeniu, gdy owa podpora sprowadza się tylko i wyłącznie do transferów pieniężnych i ulg względem firm. Państwo powinno stwarzać stabilne pole do prowadzenia działalności gospodarczej, jednak sami przedsiębiorcy muszą wiedzieć, że wsparcie ze strony państwa wiąże się również ze spełnianiem warunków przez nie stawianych. Warunkami wsparcia powinno być przestrzeganie prawa, w tym kodeksu pracy oraz płacenie odpowiednio wysokich podatków, dzięki którym państwo będzie mogło sfinansować swoje wydatki, szczególnie inwestycyjne i te, które stanowią filar całego organizmu państwowego, czyli instytucji.

Państwo nie powinno się ograniczać tylko do wsparcia prywatnej inicjatywy gospodarczej, lecz samo również musi być silne swoimi przedsiębiorstwami. Mowa tutaj o obszarach, które nie zawsze są zapełniane przez prywatny sektor, gdyż często są to inicjatywy nieprzynoszące zysków, w pieniężnym tego słowa znaczeniu. Przykładem jest walka z wykluczeniem komunikacyjnym, które zaczyna obejmować coraz większe obszary Polski. Są to zazwyczaj tereny o małej gęstości zaludnienia, oddalone od dużych ośrodków miejskich, lecz zamieszkałe przez ludzi, którzy tak samo chcą mieć dostęp do tego, do czego mają dostęp ludzie z większych ośrodków miejskich. Jeśli w trzeciej dekadzie XXI wieku nadal mamy tereny masowego bezrobocia, na których nadal nie można wyjść z okresu transformacji gospodarczej lat dziewięćdziesiątych, to państwo powinno być zobligowane do zapewniania miejsc pracy tym ludziom zgodnie z ich kompetencjami, a nie do pchania ich w stronę migracji do wielkich miast, czy – co gorsza – wyjazdu za granicę. Walka z bezrobociem, które wpędza ludzi w nędzę, jest niesamowicie istotna, nawet jeśli wskaźniki bezrobocia na poziomie kraju są niskie, to nadal potrzebna jest interwencja państwa,

choćby przy podtrzymaniu wskaźników, za którymi stoją ludzie, na niskim poziomie.

Gdy mówimy o tym, że usługi świadczone przez państwo, zarówno te polegające na wsparciu przedsiębiorców, jak i na transferach socjalnych, powinny być na wysokim poziomie, większość ludzi się z tym zgodzi, lecz gdy trzeba powiedzieć jasno, w jaki sposób będą one finansowane, zazwyczaj niewielu zwykłych obywateli oraz ekonomistów, a już szczególnie zawodowych polityków, jest skorych do odpowiedzi. Najprostszą propozycją jest zazwyczaj dalsze zadłużanie sektora finansów publicznych (w tym przede wszystkim podsektora rządowego), które to jest niesamowicie demonizowane, a sam mechanizm długu publicznego traktuje się jako broń ostateczną, a nie jako zwyczajny instrument prowadzenia polityki gospodarczej.

Dług publiczny to zakumulowana suma deficytów z przeszłości, długiem publicznym jest również suma wszystkich przyszłych spłat owego długu. Thomas Sargent nazwał te dwa równania nieprzyjemną arytmetyką długu (Siemionczyk, 2021). Zdaniem W. Paczosa Polska jest w stanie poradzić sobie z długiem publicznym na poziomie 70% PKB. Jako gospodarka narodowa, jako państwo możemy zadłużać się do takiego poziomu, któremu będziemy w stanie w przyszłości sprostać. Jest to zasada, która określa rzeczywisty możliwy poziom zadłużenia mimo faktu, iż zapisy konstytucyjne mówią, że tzw. państwowy dług publiczny w Polsce nie może być wyższy niż 60% PKB. Najkorzystniejsze, przy dobrej sytuacji gospodarczej w Polsce, jest zaciąganie długów za granicą. Zadłużenie Polski za granicą jest stosunkowo niewielkie, a każda pożyczka z zagranicy ma formę zastrzyku pieniężnego z zewnątrz. Sytuacja ta jest diametralnie różna od tej, gdy państwo zapożycza się na rynku wewnętrznym, dlatego nie powinno się traktować obu źródeł zaciągania długów w ten sam sposób. Polska może więcej pożyczać za granicą, ponieważ nasz eksport cały czas rośnie, natomiast w wymianie usług mamy nadwyżkę (Siemionczyk, 2021).

Podczas obecnego kryzysu polscy pracownicy i przedsiębiorcy otrzymywali miliardowe wsparcie pochodzące z budżetu państwa i z Banku Gospodarstwa Krajowego. Uważam, że wsparcie to było absolutnie potrzebne, choć liberalni ortodoksi mogliby przecież powiedzieć, że pieniądze te zostały wypłacone milionom obywateli, jednak kosztem długu publicznego. Zapominają, że w momencie gdy mocniej zadłuża się sektor finansów publicznych, to nie musi tego robić sektor prywatny. Sektor finansów publicznych lepiej radzi sobie z długiem niż pojedynczy pracownicy oraz przedsiębiorcy, ponieważ ma do wykorzystania znacznie więcej instrumentów. Nie można jednak dopuścić do sytuacji, gdy dług publiczny stanie się nie narzędziem do osiągnięcia celu, ale celem samym w sobie, w myśl stwierdzenia, że im większy dług, tym większy dobrobyt, co jest tak samo prawdziwym stwierdzeniem jak twierdzenie odwrotne.

Stany Zjednoczone rządzone przez administrację nowego prezydenta Joe Bidena wdrażają największy w historii program pomocy gospodarczej, którego wartość szacuje się na 6 bilionów dolarów. Sam program jest oparty na trzech głównych filarach, z których każdy orientuje się na inną gałąź amerykańskiej gospodarki – są to zarówno inwestycje infrastrukturalne, pomoc socjalna oraz poszerzenie dostępu do edukacji, jak i aktywizacja zawodowa kobiet (Trush, 2021).

The American Rescue Plan jest pierwszym z tych filarów. Program ten zakłada szeroką wypłatę jednorazowej zapomogi w wysokości 1400 dolarów, inny punkt to 300-dolarowy dodatek federalny do zasiłków dla osób bezrobotnych w okresie letnim. Plan ten zakłada również walkę z długotrwałym ubóstwem, przewiduje przeznaczenie 21,6 miliardów dolarów na wsparcie budownictwa mieszkaniowego. Całość filaru szacuje się na 1,9 biliona dolarów.

American Jobs Plan odgrywa tutaj rolę drugiego filaru. Jest to program szerokich inwestycji zarówno w infrastrukturę portów, dróg i lotnisk, jak i infrastrukturę pozwalającą dostarczyć czystą wodę pitną do milionów amerykańskich domów. Element obejmujący odnowę infrastruktury szacuje się na 621 miliardów dolarów. Swym kształtem przypomina program Tennessee Valley Authority wdrażany ponad 80 lat temu przez prezydenta również wywodzącego się z Partii Demokratycznej. Około 300 miliardów dolarów przeznaczone zostanie na pomoc producentom i małym przedsiębiorstwom.

Trzecim filarem jest The American Family plan, którego koszty szacuje się na 1,8 biliona dolarów. Filar ten ma na celu rozszerzenie dostępu do edukacji, zmniejszenie kosztów opieki nad dziećmi oraz aktywizację zawodową kobiet – 0,8 biliona dolarów stanowią tutaj ulgi podatkowe.

Prezydent Joe Biden planuje również podwyższyć stawki podatków od zysków kapitałowych i dywidend dla osób, które zarabiają ponad milion dolarów rocznie. Jeśli zmiany podatkowe zaproponowane przez prezydenta Bidena wejdą w życie, to po raz pierwszy od niepamiętnych czasów zyski kapitałowe będą wyżej opodatkowane niż zarobki osób fizycznych. Do momentu wprowadzenia tych wszystkich zmian za wcześniej jest na nazywanie tego programu mianem New Deal 2.0, lecz jeśli uda się wprowadzić choćby część tych zmian, to bez wątplenia reformy te będą zasługiwały na to miano.

Polityka gospodarcza Stanów Zjednoczonych, z uwagi na ich światową pozycję, przekłada się na modele prowadzenia polityki gospodarczej przez inne państwa. Takim państwem jest również Polska. Amerykański System Rezerwy Federalnej, który wykonuje zadania typowe dla banku centralnego, już w lutym 2020 r. obniżył stopy procentowe z poziomu 2,25% do 0,25% (FRED, 2021). Podobne działania skupione na ekspansywnej polityce monetarnej realizował Narodowy Bank Polski. Jego organ w postaci Rady Polityki Pieniężnej, która obniżyła stopę referencyjną z poziomu 1,5% do 1% w marcu 2020 r.,

spowodował dwie obniżki stopy referencyjnej, do 0,50% w kwietniu, a cały cykl obniżek zakończył się 29 maja 2020 r., gdy poziom stopy referencyjnej osiągnął historyczne 0,10% (NBP, 2021). Amerykański model walki z kryzysem oraz budowania nowego porządku społeczno-ekonomicznego powinien stać się tematem dyskusji ekonomistów nad możliwościami implementacji części rozwiązań amerykańskich do naszej gospodarki, oczywiście przy pewnym dostosowaniu do polskich realiów, które są odmienne od tych w USA. Mieszkańcy Polski potrzebują sprawiedliwszego systemu społeczno-gospodarczego, który będzie łągodził różnice dochodowe obywateli w celu wsparcia tych, którym się nie powiodło tak dobrze jak największym krezusom. Systemu, który podobnie jak ten amerykański będzie odpowiedzią na rzeczywiste problemy obywateli, oczywiście dostosowane do potrzeb konkretnej części kraju, bo przecież walczenie z wykluczeniem transportowym w największych polskich miastach miałyby się z celem, tak jak tworzenie przestrzeni zielonych na wsiach. Koronnym przykładem godnego społeczeństwa są kraje skandynawskie, które cechują się bardzo wysokim poziomem życia na świecie, bezpieczeństwa socjalnego czy wolności gospodarczej. Tamte kraje zbudowały to wszystko poprzez szeroki zakres ingerencji państwa w gospodarkę, poprzez obciążenia nakładane na kapitał, poprzez nacjonalizację pewnych gałęzi gospodarki czy poprzez system umożliwiający masowy awans społeczny, gdy w trakcie jednego pokolenia dzieci robotników stawały się ludźmi bardzo dobrze wykształconymi, osiągającymi taki poziom życia, że nie potrzebowali już pewnego wsparcia od strony państwa. Te społeczeństwa zdają sobie sprawę, że działania prowadzone przez rządzące tam długie dekady partie socjaldemokratyczne oraz ekonomistów z nimi związanych poprawiły ich życie, przy jednoczesnej świadomości faktu, iż istotne jest utrzymanie obecnego stanu rzeczy w celu zapobiegnięcia pauperyzacji społeczeństwa.

Celem ekonomistów oraz polityków, którzy poprzez mandat społeczny zdobyty w demokratycznych wyborach mają możliwość wprowadzania zmian, powinna być ucieczka do przodu, bez oglądania się na rozwiązania gospodarcze, które doprowadziły do ubożenia społeczeństwa. Powinni rozważać takie rozwiązania, które pomimo swoich wad doprowadziły do stabilnego wzrostu poziomu życia wszystkich obywateli, a nie tylko nielicznych ludzi. Warto nadmienić, że takie działania widać od wybuchu kryzysu pandemicznego, bez względu na to, o jakim państwie mówimy. Nie są to może postawy powszechne, lecz ich głos jest coraz mocniej słyszany. Dobrym przykładem jest przesunięcie dyskursu o zmianach klimatycznych, które są jednym z największych wyzwań stojących przed ludzkością.

Zakończenie

Kryzysy gospodarcze ostatnich stu lat potwierdzają, jak istotna jest rola państwa. Pokazał to wielki kryzys lat trzydziestych, pokazały to lata powojenne, pośrednio pokazało to również odejście od roli silnego państwa zapoczątkowane przez Margaret Thatcher oraz Ronalda Reagana. Pamiętajmy o zdobyczach wielkiego kryzysu oraz obecnej pandemii, jaką jest potrzeba wspólnotowego myślenia o gospodarce, bo przecież tworzona jest ona przez wszystkich obywateli i to im powinna służyć, a nie nielicznej, najbogatszej części społeczeństwa, która przez okres ostatnich czterdziestu lat czerpała największe korzyści z neoliberalnego kapitalizmu. Sektor finansów publicznych jest w istocie największym sprzymierzeńcem prywatnej przedsiębiorczości, wspomaga ją na wielu płaszczyznach nie w imię propaństwowej ortodoksji, lecz w imię pragmatycznego interesu całego społeczeństwa. To państwo jest gwarantem wielu zdobyczy gospodarki wolnorynkowej, takich jak własność, wolność czy sprawiedliwość. Aparat państwowy jest jedynym gwarantem przestrzegania prawa, aby nie dochodziło do zachwiania zasad równej konkurencji, które leżą u podstaw całego systemu kapitalistycznego. Jeśli nadal część ekonomistów będzie traktowała gałęzie państwowe jako ciężar, który powinien zostać jak najszybciej sprywatyzowany, doprowadzi to nas do tragedii. O tym, jak ważne są usługi publiczne, najlepiej przekonaliśmy się podczas trwającej pandemii, gdy powszechny system ochrony zdrowia siłą swoich pracowników ratował życie milionom obywateli. Wielka Brytania bardzo mocno przekonała się o tym, do czego mógłby ją zaprowadzić pomysł likwidacji systemu NHS, który został stworzony przez rządy Partii Pracy, a jego likwidację postulował kilka lat temu premier David Cameron, członek Partii Konserwatywnej. Aby realizować idee godnego społeczeństwa, w myśl której powinni działać ekonomiści oraz politycy w nowej, postpandemicznej rzeczywistości, potrzebne są wszystkie gałęzie i sektory gospodarki, zarówno bardzo silny sektor finansów publicznych (w tym podsektor rządowy), jak i rozwijająca się prywatna przedsiębiorczość.

Tak właśnie przedstawia się ogólnie ujęty opis budowy nowego godnego społeczeństwa w jego wymiarze społeczno-gospodarczym, wszak ekonomia jest nauką społeczną, do której powinno się podchodzić interdyscyplinarnie: gwarancja zatrudnienia, stabilny rozwój gospodarczy czy podtrzymanie istniejących gwarancji awansu społecznego, edukacja, wspieranie rodzin, zakaz finansowego bogacenia się w sposób, przy którym dochodzi do ubożenia innych. Wymiar społeczny oparty na współpracy różnych środowisk i państw to właśnie cechy nowego ładu społeczno-gospodarczego, który powinien zapanować po wygaśnięciu obecnej pandemii.

Na pytanie, czy pandemia COVID-19 zmieni spojrzenie na rolę państwa w gospodarce w warunkach kryzysu, dziś nie można jeszcze odpowiedzieć. Być może uda się to jednoznacznie stwierdzić dopiero po jej wygaśnięciu, choć już teraz można stawiać pewne diagnozy. Polityka gospodarcza państwa w warunkach kryzysu od blisko stu lat cechuje się zwiększoną jego rolą w trakcie samego kryzysu, jak i chwilę po nim. Tak jest i teraz, o czym świadczą działania podejmowane przez władze państwowe od Władystoku po Anchorage, od Svalbardu po Ziemię Ognistą. W takim znaczeniu spojrzenie na rolę państwa w gospodarce w warunkach kryzysu się nie zmienia, a sama rola państwa stała się immanentną cechą polityki zwalczania efektów kryzysu. Obecnie oczywiście padają opinie, że rola państwa jest zbyt duża, że powinno się powoli zacząć wycofywać i wracać do stanu sprzed kryzysu, jednak – na szczęście – w skali świata są to głosy mniejszości ekonomistów oraz polityków. Najłatwiej dowieść tego, patrząc na działania dwóch największych potęg współczesnego świata, czyli Chińskiej Republiki Ludowej oraz Stanów Zjednoczonych. Oba państwa cechują się skrajnie różnym systemem gospodarczym. Chiny to kraj socjalistyczny o ogromnej roli państwa na co dzień, Stany Zjednoczone to ojczyzna gospodarki kapitalistycznej, jednak to, co je łączy, to szeroka ingerencja państwa w czasie kryzysu pandemicznego. Zarówno Chińczycy, jak i Amerykanie zdają sobie sprawę z tego, jak istotna jest interwencja państwa wtedy, gdy dzieje się źle. Rola państwa w warunkach kryzysu nie powinna się zmieniać w stronę zmniejszenia jego udziału. Ekonomiści powinni się zastanowić, w jaki sposób mogą lepiej przygotowywać gospodarki narodowe, a w rezultacie gospodarkę globalną, na kryzys, oczywiście przy użyciu całej mocy sektora prywatnego oraz sektora finansów publicznych, w tym podsektora rządowego.

Bibliografia

- Amadeo, K. (2021). *The 9 principal effects of the great depression*. Pobrane 31 lipca 2021 z <https://www.thebalance.com/effects-of-the-great-depression-4049299>
- Bałtowski, M. (2008). *Kryzys finansowy – od neoliberalizmu do (neo)socjalizmu?*. Pobrane 31 lipca 2021 z http://www.pte.pl/pliki/2/21/CZue-15.10-Kryzys-PTE-Baltowski-2.pdf?fbclid=IwAR0TCLYyLhAe_H96hPQhvs_tPL4hLeb2e09g_-z8u4dtSjBs4l-JXu-id_-U
- Blanchard, O. (2017). *Makroekonomia*. Wydawnictwo GAB.
- Domańska, E. (b.d.). *Keynesizm*. Pobrane 24 lipca 2021 z <https://encyklopedia.pwn.pl/haslo/keynesizm;3921895.html>
- Drenda, L. (2012). Istota polityki New Deal – przyczynek do dyskusji na temat wolności w gospodarce. *Studia Ekonomiczne*, 84, 25–36.

- Duignan, B. (b.d.). *Causes of the great depression*. Pobrane 24 lipca 2021 z https://www.britannica.com/story/causes-of-the-great-depression?fbclid=IwAR2wMue_GezxZe-tOZ429hiRkIwgmCohV3x_RQ_impT4JxAc44ajqafuZsE
- Federal Reserve Economic Data. (2021). *Interest rates, discount rate for United States*. Pobrane 28 listopada 2021 z <https://fred.stlouisfed.org/series/INTDSRUS-M193N>
- Głapiński, A. (2009). Obecny kryzys gospodarczy a nauka ekonomii. *Studia i Prace Kolegium Zarządzania i Finansów SGH*, 94, 46–52.
- History. (2020). *Great depression history*. Pobrane 24 lipca 2021 z <https://www.history.com/topics/great-depression/great-depression-history>
- Janik, M. (2014). Austriacka szkoła ekonomii i jej przedstawiciele. *Roczniki Ekonomii i Zarządzania*, 6(42), 2, 43–75.
- Kluska, D. (2016). *Cykl Kondratiewa w gospodarce*. Pobrane 24 lipca 2021 z <https://analizy.inwestio.pl/cykle-kondratiewa-w-gospodarce/>
- Kołodko, G. (2010). *Neoliberalizm i światowy kryzys gospodarczy*. Pobrane 24 lipca 2021 z [http://www.olr.pte.pl/pliki/2/12/Neoliberalizm_kryzys_EKONOMISTA_1_2010_\(12.03.2010\).pdf?fbclid=IwAR3sLkKX-vlu01yqkTfHDyHW8fBQYb4yxLwRIWY-R10vHyiILN_Oh2ltRUw](http://www.olr.pte.pl/pliki/2/12/Neoliberalizm_kryzys_EKONOMISTA_1_2010_(12.03.2010).pdf?fbclid=IwAR3sLkKX-vlu01yqkTfHDyHW8fBQYb4yxLwRIWY-R10vHyiILN_Oh2ltRUw)
- Kołodko, G. (2018). *Chińska transformacja ustrojowa: socjalizm czy kapitalizm? Tertium datur*. Pobrane 24 lipca 2021 z http://www.pte.pl/pliki/1/8905/Ekonomista2018-6_8-38.pdf
- Kundera, E. (2015). *Ład ekonomiczny po wielkim kryzysie gospodarczym w koncepcji Stanisława Grabskiego*. Wrocław: Miscellanea Historico-Iuridica.
- Kuźbiel, D. (2018). Analiza wybranych teorii cyklu koniunkturalnego. W: E. Gruszewska, K. Karpińska, A. Protasiewicz (red.), *Współczesne problemy ekonomiczne w badaniach młodych naukowców* (tom 1, s. 10–23). Warszawa: Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne.
- Lewis, W. A. (1986). *Wzrost i wahania cykliczne 1870–1913*. Warszawa: PWN.
- Narodowy Bank Polski. (2021). *Podstawowe stopy procentowe NBP w latach 1998–2021*. Pobrane 28 listopada 2021 z https://www.nbp.pl/home.aspx?f=/dzienne/stopy_archiwum.htm
- Panek, T. (2008). Ubóstwo i nierówności: dylematy pomiaru. W: *Statystyka społeczna – dokonania, szanse, perspektywy* (s. 96–108). Warszawa: GUS.
- Piech, K. (2001–2002). Rodzaje cykli gospodarczych. *Polityka Gospodarcza*, 5–6, 262–267.
- Polaszek, B. (2008). Rytmiczność jako zasadnicza cecha cyklu koniunkturalnego. *Zeszyty Naukowe Polskiego Towarzystwa Ekonomicznego w Krakowie*, 6, 165–179.
- Raczkowska, M. i Gruziel, K. (2018). Ubóstwo i wykluczenie społeczne w Unii Europejskiej w relacji miasto-wieś. *Zeszyty Naukowe SGGW*, 20(69), 172–185. Pobrane 24 lipca 2021 z <https://doi.org/10.22630/PEFIM.2018.20.69.38>
- Roubini, N. (2010). *Crisis economics: a crash course in the future of finance*. London: Penguin Group.
- Siemionczyk, G. (2021). *Dr Wojciech Paczos: Dług publiczny długo nie będzie zmartwieniem*. Pobrano 31 lipca 2021 z <https://www.parkiet.com/Gospodarka--->

- [Kraj/306179837-Dr-Wojciech-Paczos-Dlug-publiczny-dlugo-nie-bedzie-zmartwieniem.html](#)
- Skrzyński, T. (2010). Polityka antykryzysowa prezydenta Herberta Clarka Hoovera w latach 1929–1931. *Zeszyty Naukowe Polskiego Towarzystwa Ekonomicznego w Krakowie*, 8, 229–243.
- Stiglitz, J. E. (2010). *Freefall: America, free markets, and the sinking of the world economy*. New York: W.W. Norton & Company.
- Sweezy, P. (1957). *Teoria rozwoju kapitalizmu*. Warszawa: PWN.
- Trush, G. (2021). *Here is a guide to Biden'S three big spending plans – worth about \$6 trillion*. Pobrano 1 sierpnia 2021 z <https://www.nytimes.com/2021/04/28/us/politics/biden-spending-plans.html>
- Wolf, M. (2015). *The shifts and the shocks: what we've learned – and have still to learn – from the financial crisis*. London: Penguin Group.
- Zborek, M. (2018). *Skutki wielkiego kryzysu w USA (1929–1933). Ćwierć miliona wygłodzonych dzieci, fala gwałtów i samobójstw*. Pobrano 31 lipca 2021 z https://ciekawostkihistoryczne.pl/2018/01/20/cwierz-miliona-wygłodzonych-dzieci-fala-gwałtów-i-samobójstw-o-tych-faktach-ze-swojej-historii-amerykanie-wola-nie-mowic/?fbclid=IwAR0JPB7hEwpaeTdpWf0X5kiG5Id_9Dgwzii_IIIZWGbryDvCqP-K1X7oSGQ

KRYZYSY I PANDEMIE. PRZEGLĄD DOTYCHCZASOWYCH WSPÓŁZALEŻNOŚCI

 Wiktoria Bęben

Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu

wiktoria_beben@wp.pl

<https://doi.org/10.18559/978-83-8211-104-0/2>

Crises and pandemics. A review of past interdependencies

Purpose: The purpose of the study is to review the interdependencies between past economic crises and epidemics and pandemics.

Design/methodology/approach: A critical review of the literature on past economic crises and previous epidemics and pandemics faced by humanity was conducted. The development of the COVID-19 pandemic and the first actions taken by various countries to counter the spread of coronavirus were characterized.

Findings: The COVID-19 pandemic is not the first global threat to human health and life worldwide. The SARS-CoV-2 virus has gradually spread to different parts of the world due to—at least initially—the high mobility of people. National governments have generally made similar decisions to limit the spread of the virus and mitigate the negative consequences of the pandemic.

Originality and value: The chapter reminds us that people's memory is short. The world has already faced diseases that threaten people in many parts of the world many times. Compared to previous pandemics, the economic impact of the COVID-19 pandemic has been so far small, and human mortality has been much lower than in the case of SARS and MERS viruses, although the territorial scope of the current pandemic is much wider than that of earlier ones.

Keywords: economic crisis, epidemics and pandemics, COVID-19 pandemic.

Wstęp

Pandemia koronawirusa bez wątpienia zapisze się na kartach historii. Charakterystyczne dla współczesnych gospodarek liczne powiązania rynków, a także wzmożona mobilność społeczeństwa doprowadziły do zatrważająco szybkiego tempa rozwoju pandemii, a przez to dynamicznego rozprzestrzeniania się kryzysu, którego negatywne skutki będą odczuwane przez kolejne dekady. Niniejszy rozdział ma na celu ukazanie rozwoju epidemii, która z czasem przeobraziła się w pandemię, stanowiąc globalne zagrożenie. Autorka definiuje kryzys i przed-

Sugerowane cytowanie:

Bęben, W. (2022). Kryzysy i pandemie. Przegląd dotychczasowych współzależności. W: S. Kańduła i J. Przybylska (red.), *Gospodarka w cieniu pandemii COVID-19* (s. 30–49). Poznań: Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu. <https://doi.org/10.18559/978-83-8211-104-0/2>

stawia historię najważniejszych kryzysów w historii, podkreślając jednocześnie, że załamanie będące skutkiem rozwoju pandemii stanowi największe tego typu zjawisko od wielkiego kryzysu. Epidemie i pandemie odcisnęły piętno na światowej gospodarce, kształtując losy ludzkości, dlatego ich przybliżenie pozwala zobrazować niszczycielskie skutki, jakie ze sobą niosą, a także porównać z zapoczątkowaną w 2019 r. pandemią koronawirusa. W kolejnym podrozdziale opisano dynamiczne tempo rozwoju pandemii, wskazując przełomowe dla ostrzeżenia wirusa wydarzenia. Przedstawiono także stopniowo implementowane restrykcje i obostrzenia będące odpowiedzią na coraz szybsze tempo rozwoju pandemii. Większość państw decydowała się na identyczne restrykcje, ograniczając możliwości przemieszczania się zarówno wewnątrz, jak i na zewnątrz kraju i promując samoizolację. W rezultacie stan gospodarki pogarszał się, a poszczególne rządy odsuwały na dalszy tor wyjście z kryzysu gospodarczego na rzecz priorytetowych działań chroniących życie i zdrowie społeczeństwa. W celu napisania niniejszego rozdziału wykorzystano literaturę zwartą, artykuły i inne źródła.

1. Kryzysy nieodłącznym elementem rozwoju gospodarki

Już od wieków ludzkość zмага się z kryzysami następującymi bezpośrednio po okresach ożywienia gospodarki, znacznie hamującymi aktywność gospodarczą. Kryzysy na stałe wpisały się w cykle koniunkturalne rozwiniętych gospodarek świata, uniemożliwiając im osiągnięcie szybkiego wzrostu gospodarczego. Warto zatem rozpocząć od zdefiniowania tegoż zjawiska, co wcale nie jest prostym zadaniem ze względu na brak spójności w literaturze przedmiotu. Etymologicznie rzecz ujmując, kryzys w języku greckim był utożsamiany z wydarzeniem przełomowym, punktem zwrotnym, lecz także z walką. Budowa cykli koniunkturalnych, obrazujących wahania koniunktury wyznaczonej przez takie mierniki, jak produkt krajowy brutto, stopa bezrobocia czy stopa inflacji, oparta jest na naprzemiennie występujących po sobie okresach ożywienia i recesji. Jednak co jakiś czas dekonunktura bywa znacznie dłuższa i głębsza, ma się wtedy do czynienia z kryzysem. Jak wskazuje Krzysztof Piech, nie jest to stała faza cyklu koniunkturalnego, a uwidacznia się między innymi poprzez spadek zatrudnienia, produkcji, inwestycji czy wydatków konsumpcyjnych. Kryzys jest zatem zjawiskiem o charakterze nieuniknionym, lecz również nieprzewidywalnym. Bezpośrednich przyczyn pierwszych kryzysów należy upatrywać w czynnikach przyrodniczych. Gospodarki jeszcze nieuprzemysłowione, w których rolnictwo stanowiło główny filar, były silnie uzależnione od sprzyjających warunków pogodowych, a klęski

naturalne, takie jak susze, ulewne deszcze czy pożary, niszczyły efekty ciężkiej pracy, doprowadzając do klęski głodu. Kolejne załamania gospodarcze to efekt epidemii, pandemii i wojen, a z czasem większego znaczenia nabierały czynniki ekonomiczne, powodując pierwsze kryzysy nadprodukcji i nierównowagę rynkową (Piech, 2012).

Istnieją również definicje kryzysu skupiające się nie na całej gospodarce, lecz konkretnej jej części, jak na przykład kryzys jako sytuacja utożsamiana z bessą, czyli trendem spadkowym na giełdzie papierów wartościowych (Filar, Rzońca i Wójtowicz, 2007). Podobnie zasięg kryzysu ogranicza S. Miklaszewski (2003), pisząc o kryzysie jako załamaniu na rynku finansowym, będącym bezpośrednim skutkiem spadku płynności i niewypłacalności podmiotów. Charakterystyczne dla kryzysów objawy to przede wszystkim spadek produktu krajowego brutto, spadek wydatków inwestycyjnych i konsumpcyjnych, wzrost bezrobocia, spadek produkcji, ogłaszanie bankructw i upadłości przez liczne podmioty, a także ograniczanie handlu zagranicznego uwidocznione w spadku importu i eksportu (Wague, 2009).

Ze względu na złożoność tego zjawiska kryzysy identyfikuje się ze względu na sektor, w jakim występują, a także ich zasięg terytorialny. Zgodnie z pierwszym kryterium wyróżnia się kryzysy gospodarcze, bankowe, finansowe, giełdowe, walutowe, zadłużeniowe, agrarne, przemysłowe i handlu zagranicznego. Przedstawione rodzaje kryzysów są w dużej mierze zależne od siebie, a ich korelacja wynika z rosnącej integracji rynków występujących w gospodarce. Kryterium zasięgu terytorialnego dzieli kryzysy na te o zasięgu regionalnym, narodowym (krajowym), a także zagrażające więcej niż jednemu państwu, czyli międzynarodowe i globalne. Rozrastanie się kryzysu od lokalnego do ogólnoswiatowego jest zjawiskiem powszechnym, wynikającym z rosnącej otwartości i współpracy międzynarodowej, a także globalizacji. Zacieśnianie tej integracji powoduje, że negatywne skutki kryzysów są odczuwane na większą skalę i często znacznie dłużej (Piech, 2012).

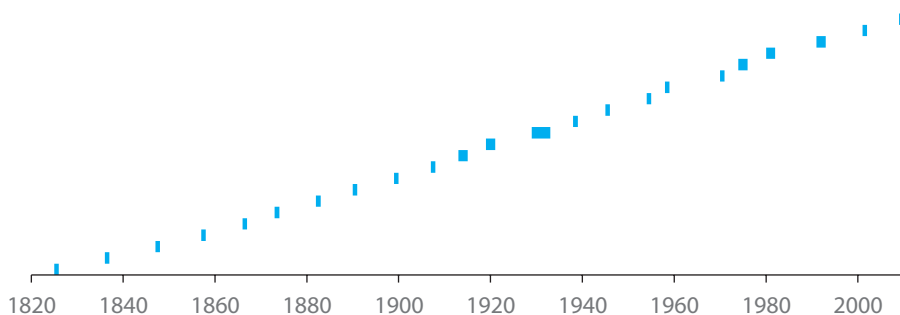
Ludzkość mierzy się z kryzysami od wielu wieków. Pierwsze wskazywane w literaturze kryzysy to klęski głodu. Nie są one jednomyślnie utożsamiane z kryzysem, lecz wymieniane głównie ze względu na ich tragiczne skutki. Powstałe na skutek najczęściej klęsk żywiołowych powodowały nieurodzaj i śmierć milionów osób. Najbardziej dramatyczna sytuacja występowała w Chinach i Indiach, gdzie częste fale głodu, liczone w tysiącach, już od zamierzchłych czasów zmuszały ludzi do katorżniczej walki o przetrwanie. Szacunki mogą nie oddawać skali tragedii, jaka działa się na tych terenach, ponieważ często zmarłych było tak wielu, że zaprzestawano ich liczenia, a masowe samobójstwa czy praktyki kanibalistyczne były na porządku dziennym. Przykładem działań mających na celu ograniczenie negatywnych skutków głodu jest regulacja kontroli urodzeń, jaką opracowano w Japonii, równie często i dotkliwie nawiedzanej przez klęski

nieurodzaju, co dwa wcześniej wymienione państwa. Aby ograniczyć panujący głód w zależności od zamieszkiwanego regionu, dozwolona była określona liczba dzieci, co powodowało liczne aborcje, sztuczne poronienia, zabójstwa małych dzieci, a także niezdolnych już do samodzielnej pracy starszych (Łukasiewicz, 1967).

Pierwsze znane kryzysy miały raczej zasięg lokalny lub narodowy, jak na przykład liczne bankructwa w szesnastowiecznej Hiszpanii czy zjawisko tulipanomanii w siedemnastowiecznej Holandii, czyli bańki spekulacyjnej dotyczącej cebulek tulipanów, których popularność rosła w gwałtownym tempie (Morawski, 2003). Pierwszy międzynarodowy kryzys wystąpił w 1720 r. i podobnie jak w przypadku kolejnych w XVIII wieku kryzysów lat 1763, 1772, 1793, 1799 czynnikiem, który go wywołał, były spekulacje określonych aktywów lub akcji giełdowych. Późniejsze chronologicznie kryzysy wystąpiły na skutek panującej nierównowagi wewnętrznej, spowodowanej przede wszystkim nadmierną podażą produktów w wyniku postępu technicznego i industrializacji. Pierwszy taki kryzys nastąpił w 1825 r., kolejne w latach 1836 i 1847, a ich kolebką we wszystkich przypadkach była Wielka Brytania. Periodyzacja kryzysów w latach 1825–2010 została przedstawiona na rysunku 1. Bezsprzecznie na uwagę zasługuje pierwszy kryzys o światowym charakterze w 1857 r., kiedy to spadki produkcji przybierały rekordowo niskie wartości. Periodyzacja następnych globalnych kryzysów wskazuje lata 1866, 1873, 1882, 1890, 1900, 1914. Zasięg tych kryzysów był znacznie szerszy, co wynika głównie z rosnących zależności pomiędzy rozwijającymi się państwami, szczególnie rozwoju handlu międzynarodowego, co w konsekwencji prowadziło do nasycenia rynków zagranicznych (Piech, 2012).

Kolejny kryzys jest nazywany kryzysem powojennym. Paradoksalnie to nie wojna wywołała ten kryzys, a jej zakończenie. Mimo negatywnego wydźwięku wojna jest zjawiskiem korzystnym dla gospodarki. Dopóki zapotrzebowanie na sprzęt wojenny rośnie, dopóty koniunktura nakręca się poprzez stały rozwój przemysłu militarnego i zwiększanie miejsc pracy. Zakończenie wojny jest jednoznaczne z drastycznym ograniczeniem popytu na produkcję przemysłową i zwalnianiem licznych rzesz pracowników, a na dodatek napływem nowej siły roboczej w postaci zdemilitaryzowanych żołnierzy (Morawski, 2003).

Wielki kryzys – ze względu na jego skalę, a także długość występowania – odegrał znaczącą rolę w kształtowaniu gospodarki i postrzeganiu roli państwa w czasie kryzysu. Rozpoczęty w 1929 r. na nowojorskiej giełdzie rozprzestrzenił się na cały świat. W ciągu pięciu lat kryzysu znacząco spadła produkcja i drastycznie zmalało zatrudnienie, co przełożyło się na niespotykane wcześniej wartości stopy bezrobocia, malały obroty handlu zagranicznego, upadały instytucje finansowe, spadały nominalne stawki płac, a waluty ulegały deprecjacji. Na ten kryzys gospodarczy składały się odpowiednio kryzysy przemysłowy,



Rysunek 1. Periodyzacja kryzysów z lat 1825-2010

Źródło: (Piech, 2012, s. 161).

agrarny, walutowy, handlowy, bankowy, co tylko podkreśla jego ogrom (Łukasiewicz, 1967).

Kolejny kryzys był spowodowany czynnikiem zewnętrznym, czyli drugą wojną światową, a jego skutki były mniej dotkliwe niż podczas pierwszego kryzysu powojennego. Dwa kryzysy naftowe odpowiednio z lat 1974 i 1979 spowodowały galopującą inflację i znaczny, drastyczny wzrost cen ropy. Przyczyniły się one jednak do poszukiwania nowych miejsc wydobycia tego surowca, a także nowych odnawialnych źródeł energii. Ostatni duży kryzys pojawił się w 2007 r. Był spowodowany wystąpieniem banki spekulacyjnej na rynku nieruchomości, co skutkowało, podobnie jak w przypadku poprzednich załamania, upadłością wielu podmiotów, problemami płynnościowymi banków, a także wzrostem bezrobocia oraz spadkiem konsumpcji i inwestycji (Łukasiewicz, 1967).

Każdy z wymienionych kryzysów w istotny sposób wpłynął na rozwijające się gospodarki, a z czasem coraz częściej podejmowano działania polityki antykryzysowej mającej na celu mitygowanie skutków kryzysów. Interwencjonizm państwowy przejawiał się między innymi w robotach publicznych, zmianach stóp procentowych, ulgach podatkowych, płacach minimalnych czy interwencyjnych skupach aktywów.

Ostatni kryzys został zapoczątkowany na końcu 2019 r. Szybkie rozprzestrzenianie się pandemii koronawirusa spowodowało poważne implikacje społeczno-gospodarcze. Kryzys związany z pandemią COVID-19 jest wydarzeniem bezprecedensowym. Andrzej Wojtyna proponuje następującą definicję kryzysu pandemicznego: „jest to ostre, zróżnicowane sektorowo wyhamowanie działalności gospodarczej w reakcji na silny słabo rozpoznany szok epidemiczny i wynikające z niego daleko idące decyzje administracyjne” (2020, s. 45). Trafność przytoczonej definicji wynika z uwzględnienia restrykcji i obustrzeń uregulowanych odpowiednimi przepisami prawnymi, co miało na celu ograniczenie skali pandemii. Pierwsze dostrzegalne konsekwencje pandemii na arenie międzynarodowej to przede wszystkim zatrzymanie aktywności

gospodarczej wielu państw, co w przypadku licznych powiązań przekłada się na wyhamowanie rozwoju kolejnych i rozwój kryzysu gospodarczego. Ekonomiści wskazują, że odbudowa gospodarki do stanu sprzed pandemii może zająć wiele długich lat. Praktycznie jednocześnie wystąpiły negatywny szok popytowy i podażowy. Negatywny szok popytowy był spowodowany rosnącą niepewnością i zagrożeniem życia, dlatego gospodarstwa domowe ograniczały swoje wydatki jedynie do kluczowych potrzeb niezbędnych do przetrwania czasu pandemii. Z kolei negatywny szok podażowy wynikał z ograniczenia działalności przedsiębiorstw. Zerwane liczne łańcuchy dostaw, przymusowe kwarantanny pracowników czy liczne zwolnienia spowodowane spadkiem popytu na wiele dóbr skutkowały wyhamowaniem działalności i przełożyły się na znaczne pogorszenie kondycji przedsiębiorstw (Morawski, 2003, s. 127–130).

2. Koronawirus SARS-CoV-2 i jego pandemia w zestawieniu z innymi koronawirusami i pandemiemi

Okres 2020–2022 i prawdopodobnie następne lata, w zależności od liczby kolejnych fal pandemii, upłyną pod znakiem pandemii koronawirusa SARS-CoV-2. Mimo że skala tego zjawiska jest jak najbardziej bezprecedensowa, to same koronawirusy nie są dla medycyny niczym szczególnie nowym.

Poznanie siedmiu szczepów koronawirusów pozwoliło na przeanalizowanie łączących ich cech. Wirusy te z materiałem genetycznym w postaci kwasu rybonukleinowego mają jeden z największych wirionów i genomów wśród wirusów tego typu, a jego wypustki widoczne pod mikroskopem elektronowym układają się w otoczkę przypominającą koronę, czemu zawdzięczają swoją nazwę (Wawrzyniak, Kuczborska, Lipińska-Opałka, Będzichowska i Kalicki, 2020).

Pierwsze koronawirusy odkryto w latach 60. XX wieku. Szczepy HCoV-229E oraz HCoV-OC43 powodowały łagodne zakażenia dróg oddechowych, które ustępowały po kilku dniach, dlatego badania nad nimi nie stanowiły priorytetu. Przez długie lata pozostawały jedynymi znanymi patogenami ludzkich koronawirusów. Pierwszy wysoce zakaźny gatunek koronawirusa odkryto w 2002 r., kiedy to w chińskiej prowincji Guangdong wybuchła pandemia ostrej ciężkiej niewydolności oddechowej (SARS-CoV). Pandemia objęła swoim zasięgiem 37 krajów na całym świecie, a liczba zakażonych wyniosła 8273, z czego śmierć poniosło 775 osób. Zdecydowana większość przypadków wystąpiła w Chinach (ponad 80%). Przez kolejne trzy lata wykryto następne nisko chorobotwórcze patogeny koronawirusów HCoV-NL63 oraz HCoV-HKU1. Podobnie jak dwa

pierwsze szczepy powodują one nieszkodliwe infekcje dróg oddechowych. Następna pandemia wybuchła w 2012 r. i objęła zasięgiem głównie Półwysep Arabski, choć dotarła do 27 krajów. Bliskowschodni zespół niewydolności oddechowej (MERS) objął 2030 osób, wśród których było 748 przypadków śmiertelnych. Mimo znacznie niższej liczby zakażonych śmiertelność w przypadku MERS jest prawie pięciokrotnie wyższa niż podczas pandemii SARS i wynosi 39% (Pancer, 2018; Wawrzyniak i in., 2020).

Już od początku 2020 r. świat obiegały artykuły o nieznanym i niezbadanej chorobie powodującej duszność, katar, gorączkę, wywoływanej przez nieznanego wirusa. SARS-CoV-2, z którym w latach 2020–2021 zmagala się gospodarka. Ma on kształt owalny lub okrągły o średnicy 60 nm do 140 nm, a swoją budową przypomina wcześniej przytoczone zakaźne koronawirusy. Przyjmuje on także nazwy 2019-nCoV lub chiński wirus i powoduje chorobę COVID-19 (Corona-Virus-Disease-2019). Mimo początkowych porównań pandemii koronawirusa SARS-CoV-2 do znanych już wcześniej szczepów, o znacznie mniejszej skali i zasięgu, obecnie trwająca pandemia będzie miała nieporównanie większe konsekwencje ekonomiczne.

Również epidemie i pandemie nie są niczym obcym. Intensywna globalizacja sprzyja uprawdopodobnieniu się tego ryzyka. Szczególnie te długotrwałe i o szerokim zasięgu powodowały, że ich nieobliczalne straty kształtowały losy ludzkości od początku istnienia. Zdzisław Gliński i Andrzej Żmuda definiują epidemie jako „występowanie zachorowań na określoną chorobę w określonym czasie i na określonym obszarze w liczbie przypadków większej niż przeciętnie, zaś pandemię jako epidemie o szczególnie dużych rozmiarach, obejmującą kraje, a nawet kontynenty”. Nie ograniczają oni podanych definicji jedynie do chorób zakaźnych i pasożytniczych, dopuszczając jednocześnie choroby niezaraźliwe, jak na przykład nowotwory, choroby serca, otyłość. Nie istnieją również jednoznaczne progi ani terytorialne, ani liczone liczbą zakażeń czy zgonów, które określałyby, kiedy epidemia osiąga skalę pandemii. W przypadku pandemii koronawirusa nastąpiło to 11 marca, kiedy na świecie odnotowano prawie 120 tysięcy przypadków zakażeń, z czego 80 tysięcy w Chinach, a choroba COVID-19 dotarła do 113 państw na całym świecie (Gliński i Żmuda, 2020).

Epidemie są w głównej mierze wynikiem mutacji wirusów, które umożliwiają adaptację do nowych gatunków gospodarzy lub pojawienia się nowych podtypów wirusów. Najważniejsze z nich zostały przedstawione w tabeli 1. Często ich śmiertelne skutki powodowały, że powrót do liczby ludności sprzed pandemii zajmował długie lata, dekady czy nawet wieki. Choroby powodujące epidemie to dżuma, tyfus brzuszny i plamisty, ospa, odra, gruźlica, cholera, kiła, trąd czy grypa (Gliński i Żmuda, 2020). Wskazuje się, że pierwsza pojawiła się już w czasach starożytnych. Z kolei największe spustoszenia powodowała między innymi czarna śmierć, czyli pandemia dżumy w połowie XIV wieku, która pochłonęła

ła, jak podają szacunki, prawie 90% populacji Azji i Europy. Wiek XX został zdominowany przez pandemie grypy wywoływane przez coraz nowsze podtypy wirusa typu A. Pierwszą, hiszpankę, wywołaną wirusem A/H1N1, cechowała śmiertelność na poziomie 3%, co oznaczało około 50 milionów zmarłych, głównie młodych lub starszych. Kolejne były grypa azjatycka z lat 1957–1958, dalej grypa hongkong z lat 1968–1969, grypa rosyjska z 1977 r. oraz grypa amerykańska z lat 2009–2010, lecz ich śmiertelność nie przekroczyła 0,5% (Gliński i Żmuda, 2020).

Tabela 1. Najważniejsze pandemie w dziejach ludzkości

Pandemia/czas	Kraj	Śmiertelność
Tyfus (?) Ateny, 430 p.n.e.	Libia, Etiopia, Egipt	33% populacji
Zaraza Antoninów (ospa?), 165 r.	Imperium Rzymskie	5 mln (?)
Dżuma cypryjska (?), 250 r.	Etiopia, Afryka Północna, Rzym, Egipt	b.d.
Dżuma Justyniana, 542 r.	Rzymskie Cesarstwo Wschodnie, Palestyna	26% populacji
Trąd, XI w.	Europa	b.d.
Dżuma – czarna śmierć, 1350 r.	Azja, Europa	90% populacji
Ospa, dżuma, odra, 1492 r.	Karaiby, Imperium Azteków	90% populacji
Wielka dżuma w Londynie, 1665 r.	Londyn i okolice	20% populacji
Pierwsza pandemia cholery, 1817 r.	Imperium Brytyjskie, Indie, Europa, Afryka, Chiny, Ameryka	b.d.
Pandemia dżumy, 1885 r.	Chiny	15 mln
Epidemia odry na Fidżi, 1875 r.	Fidżi	33% populacji
Grypa rosyjska, 1889 r.	Europa	b.d.
Grypa hiszpanka, 1918 r.	USA, Europa, część Azji	50 mln
Grypa azjatycka, 1957 r.	Hongkong, USA, Azja	1,1 mln
HIV/AIDS, od 1981 r.	cały świat	b.d.
SARS, 2003 r.	26 krajów	774 osób
COVID-19	cały świat	b.d.

Źródło: (Gliński i Żmuda, 2020).

Trudno porównywać poprzednie pandemie z pandemią z lat 2020–2021, ponieważ wszelkie dane ulegają codziennym zmianom. Cechuje ją jednak silna koncentracja zakażeń i wysokie tempo rejestrowania nowych. W rok zakażonych było już 80 milionów osób, a po półtora roku 180 milionów. Śmiertelność wyliczona na te dwa podane momenty wynosi odpowiednio 2,22% i 2,17%, co w porównaniu z innymi wysoce zakaźnymi patogenami nie jest wynikiem wysokim, lecz ogrom pandemii jest związany głównie z jej zasięgiem terytorialnym.

3. Rozwój globalnej pandemii

Pandemia zaskoczyła wszystkich. Nikt nie był przygotowany na tak ogromną skalę tego zjawiska, a jej nieprzewidywalne rozprzestrzenianie się terytorialne i szybkie tempo przenoszenia potęgowały tragizm sytuacji i pogrążyły świat w trudnej walce z globalnym problemem. Koronawirus SARS-CoV-2 stanowi realne zagrożenie dla współczesnego świata.

Rozwój pandemii przebiegał w ekspresowym tempie. Niepublikowane dane chińskiego rządu wskazują, że pierwszy przypadek odnotowano 17 listopada 2019 r., lecz wzmożone zainteresowanie nieznaną chorobą nasiliło się pod koniec grudnia 2019 r., co było spowodowane zdiagnozowaniem kilku przypadków na targu w Wuhan. Oczy całego świata zwróciły się na Chiny. Stały się one pionierem w walce z niezauważalnym gołym okiem zagrożeniem, a podejmowane decyzje stanowiły wskazówki w postępowaniu dla innych państw. Najważniejsze i przełomowe informacje związane z rozwojem koronawirusa SARS-CoV-2 zostały przedstawione w tabeli 2. Kolejne zidentyfikowane przypadki rozpoczęły natychmiastowe działania nad naturą wirusa. Gwałtownie rosnąca liczba osób zakażonych, szczególnie z ciężkim przebiegiem choroby, a z czasem pierwsze zgony wymusiły podejmowanie rygorystycznych decyzji i tym samym chińskie władze 24 stycznia całkowicie zamknęły i odizolowały od świata ważne centrum gospodarcze Chin – 11-milionowe miasto Wuhan. Kolejne restrykcje podejmowano w zadziwiająco szybkim tempie. Całkowita izolacja poprzez odcięcie wszystkich możliwych połączeń, narodowa kwarantanna, a także wprowadzony zakaz przemieszczania się objął do 25 stycznia 12 miast, a z czasem całe Chiny. Zdecydowano o zawieszeniu działalności fabryk i przedsiębiorstw o mniej istotnym znaczeniu, zamknięto placówki oświatowe, odwołano wszystkie wydarzenia kulturalne, nakazano samoizolację. Środki te, choć drastyczne, spełniły swoją funkcję i ograniczyły rozprzestrzenianie się pandemii w Chinach. Nie udało się jednak zatrzymać pandemii w jej ognisku i już 13 stycznia odnotowano pierwszy przypadek poza granicami (Wawrzyniak i in., 2020).

Skutki wycofania gospodarczego Chin w pierwszych miesiącach pandemii wpłynęły bezpośrednio na wszystkie kraje, dla których są one ważnym partnerem handlowym. Z czasem kolejne państwa wprowadzały ograniczenia. Braki importowanych surowców powodował przerwanie łańcuchów dostaw, co z kolei skutkowało przerwaniem ciągłości pracy (szczególnie dotyczyło to wyrobów wysoko przetworzonych). Ujawniło to słabe strony rosnącej integracji międzynarodowej i ogromną zależność. Przedsiębiorstwa mogą wyciągnąć wnioski z pandemii i zminimalizować ryzyko przestoju działalności poprzez większą dywersyfikację geograficzną zakładów wytwórczych i partnerów biznesowych.

Tabela 2. Najważniejsze daty rozwoju pandemii COVID-19

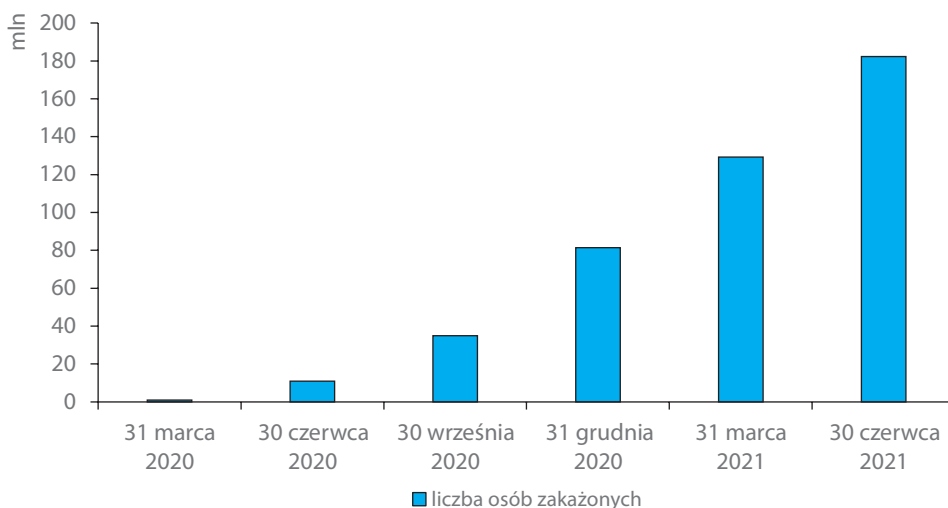
Data zaobserwowania zdarzenia	Wydarzenia konstytuujące etapy rozwoju pandemii
17.11.2019 r.	pierwszy wykryty na świecie przypadek choroby COVID-19
29.12.2019 r.	przypadki zapalenia płuc związane z Wuhan Huanan Seafood Wholesale Market
31.12.2019 r.	pierwsza oficjalna informacja Chińskiej Państwowej Komisji Zdrowia o przypadkach zapalenia płuc nieznanego pochodzenia powołanie przez Chińskie Centrum Kontroli i Zapobiegania Chorobom zespołu badającego przyczynę zachorowań
5.01.2020 r.	pierwszy raport Światowej Organizacji Zdrowia (WHO) o epidemii
9.01.2020 r.	zidentyfikowanie nowego koronawirusa 2019-nCoV i ogłoszenie tego faktu przez WHO
11.01.2020 r.	udostępniono sekwencje genomu wirusa
12.01.2020 r.	pierwszy zgon w Chinach spowodowany koronawirusem
13.01.2020 r.	pierwszy przypadek zachorowania poza terytorium Chin (Tajlandia)
21.01.2020 r.	pierwszy przypadek zachorowania w Stanach Zjednoczonych
24.01.2020 r.	pierwszy przypadek zachorowania w Europie
11.02.2020 r.	nadanie nazwy wirusowi SARS-CoV-2 przez Międzynarodowy Komitet ds. Taksonomii Wirusów nadanie nazwy chorobie wywoływanej koronawirusem COVID-19 przez WHO
11.03.2020 r.	ogłoszenie przez WHO pandemii
8.12.2020 r.	pierwsze wykonane szczepienie

Źródło: Opracowanie własne na podstawie raportów WHO.

Co więcej, wzrosło znaczenie zapasów w przedsiębiorstwach, pozwalających na produkcję pomimo opóźnień czy zatrzymania dostaw surowców.

W pozostałej części świata pandemia dopiero przybierała na sile, a zagrożenie epidemiczne się potęgowało. Winą za tak szybkie przenoszenie się koronawirusa można obarczyć mobilność społeczeństwa. Zarówno pierwszy przypadek w USA, jak i Europie został „importowany” z Wuhan. Skala epidemii spowodowała, że już 11 marca nastąpiło jej przemianowanie na pandemię. Niezamowite tempo ekspansji pandemii zostało przedstawione na rysunku 2. Na początku kwietnia 2020 r. liczba osób dotkniętych COVID-19 wynosiła milion, a niecałe dwa miesiące później już 10 milionów przypadków, co oznaczało całkowitą utratę kontroli nad rozprzestrzenianiem się wirusa. W tym samym czasie śmierć poniosło 5% osób zainfekowanych. Z czasem wzrosła liczba wykonywanych testów. Po wakacyjnym względnie stabilnym przyroście nowych przypadków nadeszła druga, jesienna fala pandemii. Spełniły się najgorsze przewidywania i scenariusze. Liczba zgonów przekroczyła milion do końca września 2020 r., a do końca grudnia wynosiła już 1,8 milionów. Nowy rok rozpoczęto

z niechlubnym wynikiem 81 485 119 zdiagnozowanych przypadków, z czego najwięcej wystąpiło w USA (18 mln), Indiach (10 mln), Brazylii (7 mln) i Rosji (3mln) (Światowa Organizacja Zdrowia, 2020). W dniu 28 stycznia 2021 r. przekroczone próg 100 milionów przypadków, a kilka dni wcześniej próg 2 milionów zgonów. W lipcu 2021 r. po trzech falach pandemii było już prawie 200 milionów zakażonych, a zgonów ponad 4 miliony. Rysunek 2 przedstawia liczbę zdiagnozowanych osób zakażonych odnotowaną na koniec kwartału, począwszy od marca 2020 r. do czerwca 2021 r. Należy zauważyć, że od 30 czerwca 2020 r. do 30 czerwca 2021 r. liczba zakażonych zwiększyła się o ponad 170 milionów osób, co oznacza ponad 10-krotny wzrost. Początkowo w statystykach związanych z liczbą przypadków przodowały Chiny, a z czasem Włochy, gdzie służba zdrowia okazała się niewydolna i nie sprostała swojemu podstawowemu zadaniu. W tym niechlubnym rankingu w kwietniu 2020 r. Stany Zjednoczone znajdowały się na pierwszym miejscu aż do końca pierwszego kwartału 2021 r., kiedy zamieniły się miejscem z Indiami.



Rysunek 2. Liczba wykrytych przypadków choroby COVID-19 na koniec wybranych miesięcy

Źródło: Opracowanie własne na podstawie raportów WHO.

Wyodrębnianie poszczególnych faz/fal pandemii odbywa się na podstawie porównania dziennego przyrostu zakażeń i tzw. współczynnika R, czyli współczynnika reprodukcji wirusa. W Polsce wyodrębnić można – jak dotąd – cztery fale pandemii. Pierwsza fala rozpoczęła się w marcu 2020 r. Za początek drugiej fali uznaje się 16 września 2020 r. Jej szczyt wystąpił 7 listopada 2020 r., kiedy zanotowano 27 874 nowych zakażeń. Szacuje się, że trzecia fala pandemii

w Polsce rozpoczęła się 16 lutego 2021 r., a jej apogeum wystąpiło 1 kwietnia tego roku, kiedy zakażenie potwierdzono u 35 251 osób (*Porównujemy*, 2021). Kolejny dynamiczny wzrost liczby zakażeń obserwuje się od połowy września 2021 r. Nie wiadomo, czy dzienny przyrost zakażeń w czasie czwartej fali osiągnął już szczyt. Jak dotąd najwięcej zakażeń w tej fali zaobserwowano 1 grudnia 2021 r. – 29 064 przypadków (*Dzienna liczba zakażeń*, 2021).

Zatrważający jest fakt, że oficjalne szacunki mogą być znacznie zaniżone. Testy najczęściej wykonuje się jedynie u osób, które mają objawy, takie jak gorączka, katar, kaszel czy ogólne osłabienie. Mogą być one mylone ze zwykłą gripą, co więcej, WHO podkreśla, że 80% chorych może przechodzić chorobę bezobjawowo.

Mimo globalnego charakteru i szybkiego rozprzestrzeniania się wirusa nie wszystkie państwa odczuły kryzys pandemiczny w tym samym stopniu. Skala kryzysu zależy przede wszystkim od działań mających na celu niwelowanie skutków pandemii, lecz ważna jest nie tylko szybkość podejmowanych decyzji, lecz także ich trafność. Dalszy rozwój epidemii zależy w głównej mierze od respektowania nakładanych ograniczeń, nakazów i zakazów, co w wyniku pogarszających się nastrojów społeczeństwa stanowi zadanie trudne i wymagające ogromnego wysiłku. Wiele osób otwarcie krytykuje działania władz i nie podporządkowuje się zaleceniom prewencyjnym, np. dotyczącym noszenia maseczki. W wielu miastach na świecie organizowano demonstracje podważające prawdziwość panującej pandemii i sprzeciwiające się nakazom, argumentując, iż godzą one w wolność człowieka.

4. Restrykcje sposobem na zatrzymanie pandemii

Splaszczanie krzywej zakażeń jest możliwe przy doborze odpowiednich restrykcji i konsekwentnym ich przestrzeganiu. W większości państw stosowano i opracowywano identyczne decyzje administracyjne wprowadzające restrykcje i obostrzenia. Często radykalne i drastyczne, lecz tylko zdecydowane kroki mogły zatrzymać chorobę COVID-19. Różniły się one szybkością wprowadzania kolejnych ograniczeń i początkową oceną zagrażającego ryzyka. Przytaczane restrykcje ulegały stopniowemu zaostrzeniu podczas kolejnych fal, a następnie luzowaniu, gdy wartości nowych dziennych przypadków malały. Początkowo wprowadzono kontrole na lotniskach i granicach, a z czasem anulowano loty do i z państw, które są ogniskami pandemii. Organizowano nawet specjalne loty w celu ewakuacji obywateli z tych państw (w Polsce akcja o nazwie „Lot do domu”). Wiele krajów, uczących się na błędach innych, podejmowało środki

prewencyjne często jeszcze przed wystąpieniem pierwszego przypadku, jak na przykład Czechy. Wzór do naśladowania stanowiły Chiny, które w czasie, kiedy Europa, Afryka i Ameryki zaczynały walkę z pandemią, zdawały się tę pandemię kontrolować. Za tak dynamiczne tempo rozwoju pandemii odpowiada przede wszystkim przemieszczanie się społeczeństwa. Nie dziwi więc fakt, że zahamować jej rozwój miała implementacja polityki samoizolacji. Wzywano do pozostawania w domu i możliwie najrzadszego wychodzenia, jedynie w ściśle określonych przypadkach. Stopniowo wdrażane restrykcje, często uderzające w wolność obywatelską, polegały na ograniczaniu możliwości przemieszczania się w celu wyhamowania intensywności podróży wewnętrznych i zewnętrznych czy odwoływaniu lub odraczaniu wszelkich masowych wydarzeń, takich jak imprezy kulturalne, sportowe, religijne, rekreacyjne czy nawet spotkania w gronie rodzinnym. Podczas wzmożonych wzrostów liczby nowych przypadków, czyli kolejnych fal pandemii, standardem stało się zamykanie granic. Czasem jednak wywoływało to odwrotny skutek. Ponad 20 tysięcy osób, popychanych strachem i obawami, przekroczyło granice RPA do Mozambiku dzień przed zamknięciem granic. Zakazano wszelkich zgromadzeń publicznych, często wprowadzano także godzinę policyjną, a w celu jej przestrzegania dochodziło do użycia siły, szczególnie w rozwijających się państwach Afryki, na przykład w Kenii, Nigerii, Zimbabwie i RPA. Wprowadzanie stanu nadzwyczajnego czy ogólnokrajowej kwarantanny było na porządku dziennym. Stan wyjątkowy wprowadziła między innymi Litwa, Macedonia, Portugalia, stan zagrożenia zdrowia – Francja, stan alarmowy – Hiszpania, stan nadzwyczajny – Estonia i Słowacja, stan kryzysu – Luksemburg, stan zagrożenia – Węgry. Pozwoliło to ograniczyć zagwarantowane konstytucyjnie prawa wolności obywatelskich i dało podstawy prawne do ograniczeń i wprowadzania kolejnych (Biuro Analiz, 2020).

Państwa stanęły przed trudnym wyzwaniem, jakim jest niedopuszczenie do lawinowych wzrostów zakażeń. Po pierwszych badaniach określających naturę wirusa poinformowano, że przenosi się on drogą kropelkową, dlatego podstawowe zalecenia dotyczyły utrzymywania dystansu społecznego i noszenia maseczek, a także dezynfekcji, co miało ograniczyć lokalną transmisję. Maseczki obowiązywały we wszystkich zamkniętych pomieszczeniach, a podczas szczytów fal także na wolnym powietrzu. Długotrwałe utrzymywanie się tych nakazów z pewnością wpłynie na popandemiczne nawyki i zwyczaje. Zwiększona higiena i częstsze noszenie maseczek podczas choroby, a także wzmożona izolacja i brak chęci utrzymywania kontaktów społecznych to jedne ze wskazywanych skutków.

Grupę największego ryzyka stanowiły osoby starsze, lecz to głównie dzieci rozprzestrzeniały chorobę, dlatego powszechnym rozwiązaniem stało się przejście na naukę zdalną lub hybrydową, co stanowiło wyzwanie nie tylko dla nauczycieli, którzy musieli wkładać ogromny wysiłek, aby efektywność nauczania

nie uległa pogorszeniu, ale także dla dzieci, którym w domach pełnych innych rozpraszających czynników ciężko było się skupić. Szczególnie trudne dla rodzin wielodzietnych było zorganizowanie w krótkim czasie sprzętu komputerowego w odpowiedniej liczbie.

Wszędzie tam, gdzie funkcjonowania nie określono jako kluczowe, obowiązywał zakaz lub ograniczone funkcjonowanie inwestycji poprzez limity przyjmowanych osób. Należą do nich między innymi wszystkie placówki kultury, jak teatry, kina, muzea czy filharmonie, a także placówki sportowe, jak baseny, stadiony, kluby fitness czy inne centra i ośrodki sportowe. Przełożono lub odwołano wszystkie zaplanowane wydarzenia sportowe, wśród których najważniejsze to Letnie Igrzyska Olimpijskie w Tokio czy Mistrzostwa Europy w Piłce Nożnej. Z czasem wydarzenia sportowe zaczęły się odbywać bez udziału publiczności.

Służba zdrowia, nieprzygotowana na takie rozmiary pandemii, została w wielu krajach sparaliżowana. Mimo ogromnych nakładów ciągle brakowało odpowiedniego sprzętu medycznego i ochronnego, a także personelu. Przeciężenie bazy łóżkowej skutkowało szybką budową szpitali polowych, a braki środków medycznych, takich jak maseczki i odzież ochronna, miały być niwelowane poprzez zmiany i adaptację krajowych linii produkcyjnych do aktualnego zapotrzebowania.

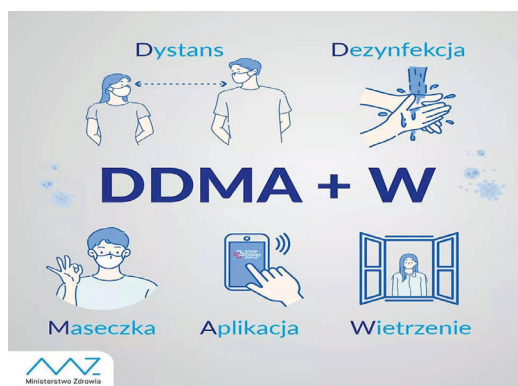
Jednak największym ciosem dla gospodarki było ograniczenie funkcjonowania biznesu, które bezpośrednio godziło w wolność gospodarczą. Wzywano pracodawców do wysyłania jak największej liczby pracowników na pracę zdalną. Nie zawsze jednak jest to możliwe. Szczególnie branże turystyczna, hotelarska, restauracyjna czy transportowa zostały poszkodowane i odniosły ogromne straty ekonomiczne. Regulacje rządowe zmuszały do zamykania nie tylko pojedynczych sklepów, lecz całych galerii handlowych. Ograniczenia w funkcjonowaniu fabryk i przedsiębiorstw skutkowały zmniejszeniem się produkcji przemysłowej. Trudna sytuacja epidemiologiczna i wycofanie społeczne spowodowały liczne upadłości i zawieszania działalności.

Pandemia dotarła do każdego zakątka globu. W Polsce walka z niewidzialnym wrogiem rozpoczęła się 4 marca 2020 r., kiedy zdiagnozowano pierwszy przypadek choroby COVID-19 w szpitalu w Zielonej Górze. W tym samym czasie na świecie było już prawie 100 tysięcy zakażonych. Implementacja kolejnych restrykcji i ograniczeń zalecanych przez WHO następowała w ekspresowym tempie. Już 10 marca odwołano wszystkie wydarzenia masowe, a 12 marca zamknięto szkoły i narzucono obowiązek nauki w formie zdalnej, ograniczono też swobodę przemieszczania się. Dwa dni później oficjalnie ogłoszono stan zagrożenia epidemicznego, a w kolejnym tygodniu stan epidemii. Doprowadziło to do zamknięcia granic 15 marca 2020 r. dla ruchu kolejowego i lotniczego. W dniu 24 marca wprowadzono surowy zakaz przemieszczania się z pewnymi wyjątkami. Odwo-

ływano wydarzenia o skali masowej, ograniczano działalność lokali gastronomicznych, hoteli, salonów fryzjerskich, salonów kosmetycznych, targów, wystaw, konferencji, centrów handlowych, siłowni. Wszystkie przedsiębiorstwa czy firmy musiały przejść na pracę zdalną, jeżeli tylko charakter prowadzonej działalności na to pozwalał. Obostrzenia podczas kolejnych fal były identyczne. Limity osób na zgromadzeniach religijnych, rodzinnych, sportowych, kulturalnych podlegały zmianom w zależności od aktualnej sytuacji epidemiologicznej. Już od drugiej fali pandemii przyjęto rozwiązanie oznaczania województw kolorami, w zależności od liczby przypadków i dostosowania obostrzeń do jakości radzenia sobie z pandemią. Zaostrzenie zasad bezpieczeństwa następowało w miarę wzrostu liczby nowych wykrytych przypadków jedynie w wybranych strefach, co umożliwiło pozostałym powolne wychodzenie z kryzysu.

Pierwsze obostrzenia, surowe i rygorystyczne, wprowadzano z pośpiechem z dnia na dzień, podkreślając ryzyko zagrażającej epidemii. Na domiar złego z innych państw docierały informacje mrożące krew w żyłach o jej niekontrolowanym rozwoju. Spowodowało to panikę zakupową na całym świecie. Półki w marketach pustoszały w zastraszającym tempie, a ludzie zaopatrywali się w produkty pierwszej potrzeby, nie wiedząc, co przyniesie kolejny dzień i jakie będą dalsze restrykcje. Zapasy produktów spożywczych o długim terminie ważności czy środków higienicznych miały wspomóc propagowaną samoizolację, a przede wszystkim dać poczucie kontroli nad zaistniałą sytuacją.

Ministerstwo Zdrowia organizowało akcje informacyjne i postulowało przestrzeganie bezpieczeństwa zgodnie z zasadą „DDMAW” przedstawioną na rysunku 3. Dystans społeczny ponad 1,5 metra, częsta dezynfekcja i mycie rąk, odpowiednie noszenie masek ochronnych i korzystanie z aplikacji informującej o kontakcie z osobami chorymi, a także wietrzenie pomieszczeń miały zdławić wirusa.



Rysunek 3. Zasada DDMA+W

Źródło: (www.gov.pl/koronawirus).

Pandemia wpłynęła na wszystkie sfery życia społecznego. Instytucje kultury, placówki sportowe, kościoły i miejsca kultu religijnego podlegały surowym ograniczeniom, określającym liczbę możliwych do przyjmowania osób. Zakaz, a z czasem limity gości uniemożliwiały zorganizowanie wydarzeń, takich jak wesela, komunie, konsolacje. Transport publiczny również podlegał restrykcjom. Autobusy, tramwaje, pociągi stopniowo limitowały dostępne miejsca w zależności od aktualnego stanu epidemiologicznego. Ograniczono funkcjonowanie urzędów i instytucji państwowych. Wiele spraw możliwych było do załatwienia jedynie przez internet. Służba zdrowia organizowała porady telefoniczne, ograniczając do jednostkowych sytuacji wizyty w ośrodkach. Odwoływano wszystkie koncerty, mecze, zawody i występy. Zamykano wszystkie lub niektóre sklepy w galeriach handlowych. Luzowanie obostrzeń skutkowało otwieraniem sklepów spożywczych, aptek i drogerii. Usługi życia codziennego, jak zakłady kosmetyczne, fryzjerskie, tatuażu, salony urody, siłownie, to jedne z branż, które najdłużej pozostawały w zamknięciu, ze względu na ich niekluczowe do przetrwania znaczenie. Sanatoria limitowały nowych kuracjuszy.

W celu ochrony grupy największego ryzyka i ograniczenia im kontaktów z młodszymi wprowadzono godziny dla seniorów, podczas których mogli korzystać z instytucji państwowych czy sklepów bez obawy o kontakt z innymi.

Aby uniknąć tragicznej sytuacji podobnej do tej we Włoszech podczas pierwszej fali pandemii, gdzie brakowało wolnych łóżek i respiratorów, a także obawiając się drugiej fali koronawirusa, stadion narodowy w Warszawie przemieniono na tymczasowy szpital. Dodatkowa baza łóżkowa miała zagwarantować miejsca szpitalne podczas osiągnięcia szczytów zakażeń i stanowiła nieocenioną pomoc podczas drugiej fali pandemii. W kolejnych tygodniach szpitale tymczasowe tworzono w innych miejscowościach.

Polska, wzorem innych państw, wprowadzała podobne restrykcje i obostrzenia, a mimo to wiele osób bagatelizowało wirusa. Stawienie czoła nowej rzeczywistości oznaczało ograniczenie swobód i wymuszenie społecznej odpowiedzialności. Negatywny odbiór zaostrożenia obostrzeń przejawiał się nierespektowaniem ich i zniechęcaniem do tego innych. Wymuszona szybkość podejmowania decyzji administracyjnych skutkowało często brakiem odpowiedniego uregulowania prawnego wprowadzanych nakazów i zakazów, czym tłumaczono niesubordynację. Szczególnie po drugiej fali pandemii wielu przedsiębiorców, stojących najczęściej na skraju bankructwa, decydowało się na prowadzenie działalności. Pojawiały się również demonstracje i protesty wyrażające niezadowolenie, podobnie jak w Czechach, Włoszech czy Niemczech.

Stopniowe wprowadzanie ograniczeń i restrykcji pogłębiało światowy kryzys gospodarczy, lecz pozwoliło zrealizować cel nadrzędny, jakim jest ograniczenie śmiertelności. Wiele osób zadaje sobie pytanie, czy aż tak surowe zakazy były potrzebne i konieczne, lecz mając do czynienia z nieznanym dotąd zagrożeniem,

które było niespotykane na taką skalę, przez co nietypowe, i uwzględniając dobro społeczeństwa, nie sposób było postąpić inaczej. Pandemia wymusiła dwutorowe podejście władz. Z czasem do środków zaradczych hamujących rozwój kryzysu, mających na celu spowolnienie dynamicznego wzrostu rozprzestrzeniania się choroby, dołączyły również i takie, które miały minimalizować powstałe już szkody. Powrót do aktywności gospodarczej miał być możliwy poprzez pakiety stymulacyjne w Polsce określane tarczami antykryzysowymi, mającymi chronić firmy przed ich upadkiem, niewypłacalnością, rosnącym zadłużeniem czy masowym zwalnianiem pracowników. Szeroko rozumiane ratowanie gospodarki obejmowało finansowanie przedsiębiorstw, wzmocnienie systemu finansowego, program inwestycji publicznych, nakłady na ochronę zdrowia, a także pomoc finansową dla pracowników. Podobnie obniżenie stóp procentowych do rekordowych wartości przez Narodowy Bank Polski miało skutkować pobudzeniem inwestycyjnym i powolnym wychodzeniem z kryzysu (Ministerstwo Rodziny, 2020).

Długo wyczekiwana szczepionka, stanowiąca światło w tunelu, miała pomóc światu odbić się od gospodarczego dna. Międzynarodowe przedsiębiorstwa biotechnologiczne, takie jak Moderna, Pfizer czy AstraZeneca, długo pracowały nad szczepionkami przeciw COVID-19, aby pomóc w kontroli pandemii i powrócić do normalnego funkcjonowania, a efektem ich ciężkiej pracy jest zatwierdzenie szczepionek przez Europejską Komisję ds. Leków i Komisję Europejską celem przeznaczenia ich do użycia. Zwieńczenie ich ciężkiej pracy nastąpiło 8 grudnia 2020 r., kiedy zaszczepiono pierwszego pacjenta. Pierwszeństwo przyjmowania szczepionki przyznano wszystkim pracownikom służby zdrowia, którzy stanowią pierwszą linię frontu walki z pandemią, a także osobom starszym, szczególnie ciężko chorym. W Polsce pierwsze szczepienie wykonano w okresie poświęconym 27 grudnia 2020 r. Dobrowolne, bezpłatne i o wysokiej skuteczności szczepionki miały się przyczynić do osiągnięcia zbiorowej odporności (Ministerstwo Zdrowia, 2020).

Mimo druzgocących konsekwencji załamania gospodarczego pandemia ma również pozytywne efekty. Pokazała, jak ważną rolę dla całego społeczeństwa odgrywa higiena. Unaoczniała wszelkie słabości, a także zły stan systemu opieki medycznej. Pozwala to stwierdzić, że nakłady na ochronę zdrowia nie są wystarczające. Silne zaangażowanie państwa w mitygowanie skutków pandemii, poprzez liczne decyzje administracyjne ograniczające działalność wielu instytucji, oznaczało wejście w nową erę przyspieszonej cyfryzacji i rozwoju zdalnych form nauczania i pracy. Nie zatrzyma to już zdynamizowanego rozwoju tego procesu, wymuszając szerszą automatyzację i postęp technologiczny. Skutki pandemii pozwoliły również stwierdzić, że konieczna jest dywersyfikacja źródeł dochodów i dostaw, aby zapobiec zerwaniu czy zakłóceniu łańcuchów dostaw i utrzymać ciągłość działalności. Ogromnie zyskały na znaczeniu oszczęd-

ności. Odkładanie na tak zwaną czarną godzinę może w wielu przypadkach oznaczać być albo nie być. Są one ważne zarówno w kategorii makroekonomicznej, oznaczającej oszczędności państw, lecz również mikroekonomicznej, oznaczającej oszczędności przedsiębiorstw i gospodarstw domowych. Ponadto w czasie pandemii nastąpiła redukcja emisji gazów cieplarnianych i zanieczyszczenia powietrza. Pandemia unaoczniała także potrzebę silnej ingerencji państwa w celu ożywienia nastrojów konsumenckich i pobudzenia bazy produkcyjnej, a tym samym szybkiego powrotu do pełnej aktywności gospodarczej (Sieroń, 2020).

Zakończenie

Ogólnoświatowa pandemia jest jednym z najważniejszych wydarzeń gospodarczych i społecznych od wielu dekad. Podsumowując przedstawione informacje, można stwierdzić, że pandemia w wymiarze globalnym jest zjawiskiem bezprecedensowym. Wywołała ona w Polsce pierwszą recesję od upadku komunizmu, której jednak pomimo powtarzalności występowania kryzysów nie dało się przewidzieć ze względu na różne czynniki je wywołujące. Kryzysy zawsze w znaczny sposób oddziałują na gospodarkę, lecz w tym wypadku dotknięte zostały wszystkie jej działy, a niwelowanie skutków jest zadaniem trudnym i żmudnym, często nieprzynoszącym oczekiwanych efektów. Gospodarka podczas szczytów kolejnych fal nie tylko zmniejszyła swoją aktywność, ale nawet ją całkowicie zatrzymała. Na tle innych pandemii jej katastrofalne skutki do tej pory są niewielkie, a na tle innych koronawirusów atakujących ludzi jej śmiertelność jest znacznie niższa niż wirusów SARS i MERS, zaś występuje o znacznie większym zasięgu terytorialnym. Nie zmienia to faktu, że jest bardzo niebezpieczna i odbiła się na kondycji światowej gospodarki. Szeroko rozumiana globalizacja i przemieszczanie się społeczeństwa w dużej mierze odpowiada za szybkość przenoszenia koronawirusa. Dynamiczne tempo rozprzestrzeniania się pandemii wymusiło szybkie wprowadzanie restrykcji, które często nie miały odzwierciedlenia w przepisach prawnych i pogłębiały światowy kryzys, ograniczając dzięki temu liczbę zdiagnozowanych przypadków. Coraz surowsze decyzje administracyjne, obligujące do społecznej odpowiedzialności, często ograniczały wolność obywatelską i godziły w prawa człowieka. Zakaz przemieszczania się i obowiązek noszenia maseczek zasłaniających usta i nos potęgował negatywne nastroje społeczeństwa. Pandemia koronawirusa SARS-CoV-2 jest zjawiskiem jedynym w swoim rodzaju. Podobnie działania mające na celu ograniczenie jej rozwoju, a także mitygowanie jej skutków, są nieszablonowe i unikalne, stąd trudno prze-

widzieć ich skuteczność. Bezsprzecznie pandemia i opustoszałe nawet wielomilionowe miasta zapadną w pamięć, a konsekwencje będą odczuwane przez wiele lat. Bez wątpienia pandemia, która pochłonęła życie milionów ludzi, będzie mieć wpływ na dalsze kształtowanie losów ludzkości.

Bibliografia

- Biuro Analiz, Dokumentacji i Korespondencji. (2020). *Pandemia Covid-19. Sytuacja w wybranych krajach europejskich*. Warszawa.
- Dzienna liczba zakażeń, wyzdrowień i zgonów*. (2021). Pobrano 13 grudnia 2020 z <https://koronawirusunas.pl/>
- Filar, D., Rzońca, A. i Wójtowicz, G. (red.). (2007). *Ekonomia po polsku*. Warszawa: Ce-DeWu.
- Gliński, Z. i Żmuda, A. (2020). Epidemie i pandemie chorób zakaźnych. *Życie Weterynaryjne*, 95(9). Pobrane z <https://www.vetpol.org.pl/dmdocuments/ZW-09-2020-02.pdf>
- Łukasiewicz, J. (1967). *Krach na giełdzie: Zarys historii kryzysów ekonomicznych*. Warszawa: Wiedza Powszechna.
- Miklaszewski, S. (red.). (2003). *Międzynarodowe stosunki gospodarcze u progu XXI wieku*. Warszawa: Difin.
- Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej. (2020). *Rząd przygotował pakiet antykryzysowy*. Pobrane 30 lipca 2021 z <https://www.gov.pl/web/rodzina/rzad-przygotowal-pakiet-antykryzysowy?fbclid=IwAR3bOfmT9SSEMUCt7->
- Ministerstwo Zdrowia. (2020). *Szczepienia przeciwko COVID-19*. Pobrane z <https://pacjent.gov.pl/aktualnosc/szczepienia-przeciwko-covid-19>
- Morawski, W. (2003). *Kronika kryzysów gospodarczych*. Warszawa: Trio.
- Pancer, K. (2018). Pandemiczne koronawirusy człowieka – charakterystyka oraz porównanie wybranych właściwości HCo-SARS i HCoV-MERS. *Postępy Mikrobiologii*, 57(1), 22–32. Pobrane z <http://pm.microbiology.pl/web/archiwum/vol5712018022.pdf>
- Piech, K. (red.). (2012). *Kryzysy światowe i recesje – teoria, historia, przykłady*. Warszawa: Instytut Wiedzy i Innowacji.
- Porównujemy IV falę COVID-19 w Polsce z poprzednimi. Widać wyraźną różnicę*. (2021). Pobrano 13 grudnia 2021 z <https://portal.abczdrowie.pl/czwarta-fala-koronawirusa-w-porownaniu-z-poprzednimi-widac-wyrazna-roznice>
- Sierón A. (2020). *Czy pandemia COVID-19 spowoduje zapaść globalnej gospodarki?*. Warszawa: Instytut Edukacji Ekonomicznej im. Ludwiga von Misesa.
- Światowa Organizacja Zdrowia. (2020). *COVID-19 Weekly Epidemiological Update*. Geneva: Światowa Organizacja Zdrowia. Pobrane z <https://www.who.int/publication-s/m/item/weekly-epidemiological-update---29-december-2020>
- Wague, M. (2009). Międzynarodowe kryzysy gospodarcze i ich konsekwencje. *Zeszyty Naukowe Szkoły Głównej Gospodarstwa Wiejskiego. Ekonomika i Organi-*

-
- zacja *Gospodarki Żywnościowej*, 78, 81–94. Pobrane z http://sj.wne.sggw.pl/pdf/EIOGZ_2009_n78_s81.pdf
- Wawrzyniak, A., Kuczborska, K., Lipińska-Opałka, A., Będzichowska, A. i Kalicki, B. (2019). Koronawirus 2019-nCoV – transmisja zakażenia, objawy i leczenie. *Pediatrics i Medycyna Rodzinna*, 15(4), 1–5. Pobrane z https://www.pfizerpro.com.pl/sites/default/files/pediatrics_4_2019_wawrzyniak_koronawirus_2019-ncov_pl.pdf
- Wojtyna, A. (2020). O niektórych próbach zrozumienia istoty i skutków obecnego kryzysu. *Biuletyn Polskiego Towarzystwa Ekonomicznego*, 3(90), 45.
- www.gov.pl/koronawirus. Pobrane 1 sierpnia 2021.

PRZECIWDZIAŁANIE NEGATYWNYM SKUTKOM GOSPODARCZYM PANDEMII KORONAWIRUSA. ANALIZA PORÓWNAWCZA DZIAŁAŃ WYBRANYCH PAŃSTW



Małgorzata Czajkowska

Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu

czajkowska.go@gmail.com

<https://doi.org/10.18559/978-83-8211-104-0/3>

Addressing the negative economic impacts of a coronavirus pandemic. A comparative analysis of the actions of selected countries

Purpose: The purpose of the chapter is to assess the extent of actions taken by selected countries to reduce the negative economic impact of the COVID-19 pandemic and the scale of resources used for these actions.

Design/methodology/approach: Models of market economy are presented and anti-crisis measures taken by Poland, Germany, USA, China and Sweden are described. The amount of money spent on these measures is also presented.

Findings: Germany was the country with the largest budget expenditure to counteract the negative economic effects of the pandemic. Contrary to assumptions, Poland was not the country with the lowest budget expenditure. Germany and Sweden introduced the largest number of instruments supporting entrepreneurs. Germany's aid package offered more support on taxes, while Sweden's package offered more support on employment. The United States offered the narrowest aid package, which is related to the economic model adopted in this way.

Originality and value: The chapter contains an analysis of anti-crisis measures (aid packages) undertaken by Poland, Germany, the United States, China and Sweden and information on the scale of financial involvement of these countries in helping entrepreneurs. There are no studies in the literature that directly compare the forms of aid used and their volume between the countries. The chapter provides data to assess countries' involvement in combating the economic impact of the pandemic depending on their economic model. The collected data also has theoretical implications.

Keywords: economic crisis, anti-crisis policy, aid packages, COVID-19 pandemic.

Sugerowane cytowanie:

Czajkowska, M. (2022). Przeciwdziałanie negatywnym skutkom gospodarczym pandemii koronawirusa. Analiza porównawcza działań wybranych państw. W: S. Kańduła i J. Przybylska (red.), *Gospodarka w cieniu pandemii COVID-19* (s. 50–74). Poznań: Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu. <https://doi.org/10.18559/978-83-8211-104-0/3>

Wstęp

Gospodarka światowa oraz składające się na nią gospodarki narodowe to dynamiczne, współzależne i złożone organizmy. Na ich funkcjonowanie ma wpływ wiele czynników zarówno zaplanowanych, jak i nieplanowanych. Pandemia koronawirusa jest przykładem nieplanowanego zdarzenia, które wpłynęło w różnym stopniu na każdą gospodarkę narodową. W celu przeciwdziałania negatywnym skutkom pandemii rządy państw podejmowały wiele nadzwyczajnych inicjatyw, angażując w to różne środki. Celem rozdziału jest ocena zakresu działań podjętych przez wybrane państwa, mających na celu ograniczenie negatywnych skutków gospodarczych pandemii koronawirusa oraz skali wykorzystanych na te działania środków. W literaturze brak jest opracowań bezpośrednio porównujących wykorzystane formy pomocy i ich wielkość w różnych państwach.

Do badania wybrano pięć – różniących się pod wieloma względami – państw: Polskę, Niemcy, Stany Zjednoczone, Chiny i Szwecję. Sformułowano następujące hipotezy badawcze:

1. Państwem, które poniosło największe wydatki budżetowe, aby ograniczyć negatywne ekonomiczne skutki pandemii, były Niemcy.
2. Państwem, które poniosło najmniejsze wydatki budżetowe, aby ograniczyć negatywne ekonomiczne skutki pandemii, była Polska.
3. Niemcy i Szwecja zaoferowały najszersze pakiety pomocowe.
4. Stany Zjednoczone zaoferowały najwięszy pakiet pomocowy.

Opracowanie rozpoczyna się od przedstawienia modeli gospodarki rynkowej stanowiących podstawę wyboru badanych państw. Dalej opisano formy działań podjętych przez Polskę, Niemcy, Stany Zjednoczone, Chiny i Szwecję w celu ograniczenia negatywnych skutków ekonomicznych koronawirusa oraz określono użyte na te działania środki. Następnie formułowano wnioski.

Zakres czasowy badania to 2020 r. Metodą badawczą jest przegląd literaturowy oraz opisowa analiza danych. W rozdziale wykorzystano krajowe i zagraniczne źródła: literaturę zwartą, artykuły naukowe, akty prawne oraz źródła internetowe.

1. Rodzaje systemów gospodarczych

Gospodarka rynkowa podlega ciągłej konwergencji. Powszechnie najczęściej występującym systemem gospodarczym jest system mieszany, który składa się zarówno z własności prywatnej i swobodnej alokacji dóbr na rynku, jak i własności

publicznej i państwowej ingerencji, występujących w różnych zakresach. Na świecie wyróżnia się cztery rodzaje kapitalistycznej gospodarki rynkowej, które podlegają zmianom na skutek procesów globalizacyjnych i integracyjnych, zachowując jednak swoje fundamentalne cechy. Są to modele: anglosaski, nordycki, europejski i wschodnioazjatycki (Skawińska, Nawrot i Sobiech, 2008, s. 49–58; Smaga i Włudyka, 2012, s. 83).

Anglosaski model systemu gospodarczego, zwany także neoliberalnym, jest charakterystyczny dla Stanów Zjednoczonych, Kanady, Wielkiej Brytanii, Australii i Nowej Zelandii. W tym systemie przeważa własność prywatna, rynek jest instytucją centralną, a rola państwa w gospodarce jest nieznaczna. Podstawą modelu neoliberalnego jest wolność gospodarcza i konkurencja. Państwo jest aktywne jedynie w zakresie prawnoinstytucjonalnym. Opieka zdrowotna i ubezpieczenia społeczne są w niewielkim stopniu finansowane ze środków publicznych (Skawińska i in., 2008, s. 49–50; Smaga i Włudyka, 2012, s. 83).

Państwa skandynawskie aktywnie uczestniczą w procesach globalizacji i integracji europejskiej, jednocześnie zachowując swoje tradycje, kulturę, mechanizmy społeczne, polityczne i instytucjonalne. Ze względu na tę specyficzność wyróżnia się model nordycki, charakterystyczny dla Szwecji, Danii, Norwegii i Finlandii. Jest to model państwa dobrobytu, oparty na koncepcji socjaldemokratycznej. Charakteryzuje się silną pozycją państwa opiekuńczego i rozwiniętym sektorem publicznym. Państwo ingeruje w rynek przy użyciu regulacji prawnych. Zapewnia świadczenia socjalne, powszechny dostęp do opieki zdrowotnej, szkolnictwa, kultury oraz dąży do pełnego zatrudnienia. Produkt krajowy jest wysoce redystrybuowany w społeczeństwie (Skawińska i in., 2008, s. 50–52).

Kapitalizm europejski to koncepcja systemu gospodarczego opierająca się na założeniach społecznej gospodarki rynkowej, wdrażanej po drugiej wojnie światowej w Niemczech Zachodnich. Model ten jest charakterystyczny dla Niemiec, Szwajcarii i Austrii. Istotą koncepcji jest założenie, że rynek jest głównym organem gospodarki, lecz jednocześnie stanowi część rozbudowanej struktury państwa. Ingerencja państwa w gospodarkę ma przeważnie charakter pośredni, a jej celem jest stymulowanie procesów gospodarczych. W modelu europejskim występuje większa redystrybucja produktu krajowego, przeciwdziałanie marginalizacji społecznej, bardziej rozwinięty system zabezpieczenia społecznego oraz większe uprawnienia dla pracowników (Smaga i Włudyka, 2012, s. 83).

Ze względu na niezwykle dynamiczny rozwój i sukces państw Azji Wschodniej i Południowo-Wschodniej, mający swój początek w drugiej połowie XX wieku, wypracowano wschodnioazjatycki model gospodarki rynkowej. Rozwijające się państwa azjatyckie dokonały imponujących przeobrażeń gospodarczych i cywilizacyjnych, dorównując państwom uprzemysłowionym. Jednym z czynników mających wpływ na sukces gospodarczy państw azjatyckich była wewnętrzna akumulacja kapitału. Oszczędności napędzały inwestycje i przekładały się na

wysoką stopę wzrostu gospodarczego. Istotny wpływ na rozwój państw Azji wschodniej miał także kapitał ludzki. Państwa te wyróżniała tania siła robocza, a także intensywny wzrost wydatków na oświatę oraz badania i rozwój, który przewyższył inwestycje w kapitał majątkowy. Znaczący wpływ miały nakłady pracy, był on większy niż postęp technologiczny. Wschodnioazjatyckie gospodarki charakteryzują się znacznym interwencjonizmem państwowym, szczególnie w zakresie przemysłu. Źródłem przewagi jest także równość w podziale dochodów w społeczeństwie (Skawińska i in., 2008, s. 58–62).

Pomimo silnych procesów globalizacyjnych modele gospodarki rynkowej zachowały swoje podstawowe, wyróżniające je cechy. Te odmienności mogą być widoczne również w sposobach radzenia sobie z negatywnymi efektami gospodarczymi pandemii koronawirusa oraz ich skutecznością – która gospodarka poradzi sobie najlepiej?

2. Działania Polski mające na celu ograniczenie negatywnych skutków gospodarczych wywołanych pandemią koronawirusa

Sytuacja wywołana pandemią była wyjątkowa i wymagała ograniczenia aktywności ludzi na całym świecie. Stanowiło to wielki wstrząs dla globalnej gospodarki. Rządy państw wprowadziły różne środki pomocowe dla jednostek dotkniętych skutkami gospodarczymi pandemii koronawirusa. W Polsce rządowe pakiety wspierające, mające chronić państwo i obywateli przed kryzysem, były nazywane tarczami antykryzysowymi. Tabela 1 przedstawia tarcze antykryzysowe uchwalone w formie ustaw w 2020 r. Pierwszą uchwaloną przez rząd ustawą w celu ochrony społeczeństwa przed zagrożeniem związanym z rozprzestrzenianiem się koronawirusa i wywołaną pandemią była tzw. specustawa koronawirusowa – 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. Elementy pomocowej polityki gospodarczej rządu zostały ujęte również w innych aktach prawnych – wielu ustawach i rozporządzeniach.

Jednym z pomocowych rozwiązań dla podatników podatku dochodowego była możliwość wstecznego odliczenia straty podatkowej. Tarcza antykryzysowa umożliwiała odliczenie straty podatkowej podatnikom podatku dochodowego od osób fizycznych (PIT) oraz podatnikom podatku od osób prawnych (CIT) za 2020 r. od dochodu lub przychodu roku poprzedzającego. Warunkiem do rozliczenia straty było osiągnięcie, wskutek pandemii koronawirusa, o minimum

50% mniejszych przychodów w porównaniu do poprzedzającego roku podatkowego. Podatnik mógł odliczyć maksymalnie 5 mln zł od dochodów z tego samego źródła. W celu odliczenia straty należało złożyć korektę zeznania podatkowego, tym samym zmniejszając podstawę opodatkowania, w następstwie czego podatnik otrzymywał zwrot nadpłaconego podatku (Ustawa z dnia 31 marca 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, art. 4 i 6).

Tabela 1. Tarcze antykryzysowe w Polsce w 2020 roku

Tarcza antykryzysowa	Data uchwalenia ustawy	Tytuł aktu prawnego
Tarcza antykryzysowa 1.0	31.03.2020 r.	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
Tarcza antykryzysowa 2.0	17.04.2020 r.	Ustawa z dnia 17 kwietnia 2020 r. o szczególnych instrumentach wsparcia w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2
Tarcza antykryzysowa 3.0	14.05.2020 r.	Ustawa z dnia 14 maja 2020 r. o zmianie niektórych ustaw w zakresie działań osłonowych w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2
Tarcza antykryzysowa 4.0	19.06.2020 r.	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
Tarcza antykryzysowa 5.0 (tarcza branżowa)	17.09.2020 r.	Ustawa z dnia 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
Tarcza antykryzysowa 6.0	9.12.2020 r.	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

Źródło: Opracowanie własne.

W ramach wsparcia odroczone zostały także niektóre terminy, wybrane przedstawia tabela 2. Przedsiębiorcom złagodzone warunki uprawniające do skorzystania z części ulg umożliwiających pomniejszenie podstawy opodatkowania. Podatnicy mogli m.in. wcześniej skorzystać z tzw. ulgi na złe długi. Zmniejszenie podstawy obliczenia zaliczki o nieuregulowane i niezbyte wierzytelności

mogło nastąpić w okresie, w którym upłynęło 30 dni od terminu zapłaty wynikającego z faktury, rachunku lub umowy. W normalnych warunkach ulga przysługuje po 90 dniach (Ustawa z dnia 19 czerwca 2020 r., art. 30 ust. 4, art. 35 ust. 5, art. 42 ust. 2).

Tabela 2. Wybrane odroczenia terminów z powodu pandemii koronawirusa

Czynność	Termin początkowy	Termin odroczony
Złożenie zeznania rocznego przez podatników PIT za 2019 r. i wpłata podatku	30.04.2020 r.	01.06.2020 r.
Złożenie deklaracji o wysokości daniny solidarnościowej za 2019 r. i wpłata daniny	30.04.2020 r.	01.06.2020 r.
Wpłata zaliczki PIT od wynagrodzeń za marzec i kwiecień	20.04.2020 r. 20.05.2020 r.	01.06.2020 r.
Złożenie rocznego sprawozdania finansowego przez podatników PIT prowadzących księgi rachunkowe	30.04.2020 r.	31.07.2020 r.
Sporządzenie rocznego sprawozdania finansowego	nie później niż w ciągu 3 miesięcy od dnia bilansowego	– dla jednostek podlegających nadzorowi Komisji Nadzoru Finansowego: przedłużenie o dwa miesiące – pozostałe jednostki: przedłużenie o trzy miesiące
Zatwierdzenie rocznego sprawozdania finansowego	nie później niż w ciągu 6 miesięcy od dnia bilansowego	– dla jednostek podlegających nadzorowi Komisji Nadzoru Finansowego: przedłużenie o dwa miesiące – pozostałe jednostki: przedłużenie o trzy miesiące
Złożenie rocznego zeznania CIT-8 i wpłata podatku	nie później niż w ciągu 3 miesięcy od dnia bilansowego	– 31.05.2020 r. – dla organizacji pozarządowych: 31.07.2020 r.
Stosowanie nowej matrycy stawek VAT	01.04.2020 r.	01.07.2020 r.
Składanie nowego JPK_VAT z deklaracją	– duzi przedsiębiorcy: 01.04.2020 r. – pozostali: 01.07.2020 r.	01.10.2020 r.
Wniesienie rocznej opłaty z tytułu użytkowania wieczystego za 2020 r.	31.03.2020 r.	31.01.2021 r.
Rozpoczęcie pobierania podatku od sprzedaży detalicznej	01.07.2020 r.	01.01.2021 r.

cd. tabeli 2

Czynność	Termin początkowy	Termin odroczoney
Złożenie informacji o cenach transferowych oraz oświadczenia o sporządzeniu lokalnej dokumentacji cen transferowych	nie później niż w ciągu 9 miesięcy od dnia bilansowego	31.12.2020 r. lub przedłużenie o trzy miesiące
Przekazanie informacji o krajowym schemacie podatkowym	30 dni od dnia następującego po udostępnieniu schematu, przygotowaniu schematu do wdrożenia lub dokonaniu pierwszej czynności związanej z wdrażaniem schematu	zawieszono od 31.03.2020 r. do 30. dnia następującego po dniu odwołania stanu zagrożenia pandemicznego i stanu pandemii
Obowiązkowe składanie zgłoszeń rejestracyjnych uproszczonych w zakresie podatku akcyzowego od obrotu paliwami opałowymi	01.04.2020 r.	01.09.2020 r.

Źródło: Opracowanie własne.

Podatnicy mogli także wcześniej skorzystać z ulgi na badania i rozwój oraz ulgi IP-BOX. Już na etapie obliczania zaliczek podatnicy PIT i CIT mieli możliwość zmniejszenia podstawy obliczenia podatku o koszty kwalifikowane dotyczące działalności badawczo-rozwojowej, związanej z opracowywaniem produktów niezbędnych w walce z COVID-19. Podatnicy mogli wcześniej skorzystać także z ulgi IP-BOX – preferencyjnej 5-procentowej stawki podatkowej. Z ulgi można było skorzystać w przypadku osiągnięcia kwalifikowanego dochodu z kwalifikowanych praw własności intelektualnej, wykorzystywanych w celu zwalczania koronawirusa. Według ogólnych przepisów podatnicy mogą skorzystać z tych ulg dopiero w zeznaniu rocznym (Ustawa z dnia 26 lipca 1991 r., art. 30ca ust. 1; Ustawa z dnia 15 lutego 1992 r., art. 24d ust. 1; Ustawa z dnia 19 czerwca 2020 r. art. 4 i 3).

Podatnicy mieli możliwość wnioskować o odroczenie lub rozłożenie na raty zapłaty podatku i zaległości podatkowej. Tak zwana specustawa koronawirusowa z 2 marca 2020 r. uchyliła pobieranie opłaty prolongacyjnej dla wniosków dotyczących podatków zasilających budżet państwa. W tym okresie opłaty prolongacyjnej od odroczenia terminu płatności lub rozłożenia na raty składek na ubezpieczenia społeczne należnych od 1 stycznia 2020 r. nie pobierał także Zakład Ubezpieczeń Społecznych (Ustawa z dnia 2 marca 2020 r., art. 15za ust. 1, art. 15zb ust. 1).

Kolejną ulgą dla przedsiębiorców była możliwość odliczenia od podstawy obliczenia podatku lub zaliczki na podatek dochodowy darowizn przekazanych na walkę z COVID-19 oraz wsparcie oświaty.

Pakiet antykryzysowy oferował pomoc przedsiębiorcom i zakładom pracy z zakresu składek należnych Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych (ZUS). Z całościowego zwolnienia ze składek należnych w marcu, kwietniu i maju, po spełnieniu określonych warunków, mogły skorzystać osoby opłacające składki wyłącznie na własne ubezpieczenia. Bezwarunkowo zwolnieniu podlegały osoby duchowne. Ze 100-procentowego zwolnienia mogli skorzystać także płatnicy składek, którzy zgłosili do ubezpieczeń społecznych mniej niż 10 osób. Natomiast płatnicy, którzy zgłosili od 10 do 49 osób, podlegali zwolnieniu w wysokości 50% kwoty składek. Pomoc z zakresu składek ZUS dotyczyła także składek należnych za lipiec, sierpień i wrzesień, ale w znacznie węższym zakresie podmiotowym. Na tę pomoc mogli liczyć jedynie przedsiębiorcy prowadzący rodzaj działalności wymienione w ustawie według kodów Polskiej Klasyfikacji Działalności (PKD). Wybrani przedsiębiorcy mogli także skorzystać ze zwolnienia za składki należne w listopadzie (Ustawa z dnia 2 marca 2020 r., art. 31zo, art. 31zq ust. 3, art. 31zp ust. 1; Zakład Ubezpieczeń Społecznych, 2020a; 2020b).

Kolejnym wsparciem było świadczenie postojowe wypłacane przez ZUS. Przysługiwało ono osobom prowadzącym pozarolniczą działalność gospodarczą oraz osobom wykonującym umowę cywilnoprawną – umowę agencyjną, zlecenia lub inną, do której stosuje się przepisy dotyczące umowy o dzieło albo zlecenia. Świadczenie przysługiwało, gdy wskutek COVID-19 doszło do przestoju w prowadzeniu działalności przez jednostkę prowadzącą pozarolniczą działalność gospodarczą, zleceniodawcę lub zamawiającego. Wsparcie to można było otrzymać trzy razy, jeśli sytuacja materialna nie poprawiła się. Maksymalna kwota świadczenia wynosiła 2080 zł (Ustawa z dnia 2 marca 2020 r., art. 15zq ust. 1–3, art. 15zr ust. 1, art. 15zua ust. 3). Tarcze antykryzysowe 5.0 i 6.0 wprowadziły możliwość uzyskania dodatkowego świadczenia postojowego. Podmioty prowadzące działalność w zakresie określonym poprzez kody PKD mogły skorzystać trzykrotnie lub jednokrotnie z dodatkowego świadczenia postojowego. Jednorazowe świadczenie postojowe przysługiwało także osobom otrzymującym przychód z umów cywilnoprawnych zawartych w zakresie m.in. działalności twórczej, artystycznej, technicznej związanej z produkcją wydarzeń artystycznych i audiowizualnych, usług architektonicznych i niektórych usług świadczonych dla muzeów (Ustawa z dnia 2 marca 2020 r., art. 15zs¹, 15zs², 15zs³).

Działania osłonowe dla polskiej gospodarki to także pomoc finansowa. Rząd w ramach tarczy antykryzysowej zaproponował szereg instrumentów z tego zakresu. Jednym z nich był program wsparcia finansowego przedsiębiorstw, tzw. tarcza finansowa Polskiego Funduszu Rozwoju. Pomoc w ramach tarczy finansowej była regulowana w zależności od wielkości podmiotu. Na subwencje finansowe Polski Fundusz Rozwoju mógł przeznaczyć maksymalnie 100 mld zł, w tym 25 mld zł dla mikroprzedsiębiorców, 50 mld zł dla przedsiębiorców małych i średnich oraz 25 mld zł dla dużych przedsiębiorców. Subwen-

cja przyznawana była przedsiębiorcom, którzy m.in. osiągnęli niższe przychody w wybranym miesiącu po 1 stycznia 2020 r. o co najmniej 25% w stosunku do miesiąca poprzedzającego lub analogicznego miesiąca roku poprzedniego albo, w przypadku dużych przedsiębiorstw, utracili zdolności produkcyjne, świadczenia usług lub nie otrzymują zapłaty należności powyżej 25%, albo nie mają dostępu do rynku kapitałowego lub limitów kredytowych, albo są uczestnikami Programów Sektorowych (Polski Fundusz Rozwoju, 2020b, s. 10, 18–19; 2020c, s. 7, 13–14).

Wielkość subwencji dla mikrofirm zależała od spadku przychodów oraz liczby zatrudnionych. W przypadku małych i średnich przedsiębiorstw wysokość zależała od wielkości osiągniętych przychodów w 2019 r. i skali spadku przychodów w 2020 r. (tabele 3 i 4).

Tabela 3. Kwoty subwencji finansowych w ramach tarczy finansowej dla mikroprzedsiębiorców

Skala spadku przychodów ze sprzedaży	Kwota subwencji finansowej w tys. zł w zależności od liczby zatrudnionych pracowników								
	1	2	3	4	5	6	7	8	9
<25% ; 50%)	12	24	36	48	60	72	84	96	108
<50% ; 75%)	24	48	72	96	120	144	168	192	216
<75% ; 100%)	36	72	108	144	180	216	252	288	324

Źródło: Opracowanie własne na podstawie (Polski Fundusz Rozwoju, 2020c, s. 11–12).

Tabela 4. Kwoty subwencji finansowych w ramach tarczy finansowej dla małych i średnich przedsiębiorstw

Skala spadku przychodów ze sprzedaży	Kwota subwencji finansowej jako % przychodów ze sprzedaży w 2019 r.	Maksymalna kwota subwencji
<25% ; 50%)	4	3,5 mln zł
<50% ; 75%)	6	
<75% ; 100%)	8	

Źródło: Opracowanie własne na podstawie (Polski Fundusz Rozwoju, 2020c, s. 13).

Splata subwencji rozpoczynała się w 13 miesiącu od pełnego miesiąca następującego po jej udzieleniu i trwała maksymalnie dwa lata. Bezwarunkowo zwrotowi podlegało 25% wartości subwencji. Jeżeli przedsiębiorstwo osiągnęło stratę, spadła liczba zatrudnionych, zaprzestało działalności lub otworzyło postępowanie likwidacyjne, wartość podlegająca zwrotowi mogła wynieść 100% subwencji (Polski Fundusz Rozwoju, 2020c, s. 12–15).

Wsparcie finansowe z Polskiego Funduszu Rozwoju oferowane było także dużym przedsiębiorstwom. W przypadku tych jednostek skala wsparcia była większa, co wiązało się ukierunkowaniem i zindywidualizowaniem pomocy względem przedsiębiorstw. Tarcza finansowa przyjęła postać różnych instrumentów, które prezentuje tabela 5. W zależności od postaci finansowania przedsiębiorcy musieli spełnić dodatkowe warunki uprawniające do otrzymania wsparcia.

Tabela 5. Tarcza finansowa dla dużych firm

Postać finansowania	Forma pomocy	Przeznaczona wartość (mld zł)	Maksymalna kwota (mld zł)
Finansowanie płynnościowe	pożyczka płynnościowa (w pełni zwrotna i odpłatna)	10	1
Finansowanie preferencyjne	pożyczka umarzalna (maksymalnie do 75%, odpłatna)	7,5	750
Finansowanie inwestycyjne	obejmowanie lub nabywanie instrumentów kapitałowych	7,5	1

Źródło: Opracowanie własne na podstawie (Polski Fundusz Rozwoju, 2020b, s. 68–79).

Tarcza antykryzysowa oferowała mikroprzedsiębiorcom pożyczkę ze środków Funduszu Pracy. Tzw. mikropożyczka udzielana była do wysokości 5 tys. zł z przeznaczeniem na bieżące koszty działalności gospodarczej. Jeżeli przedsiębiorca prowadził działalność przez trzy miesiące od udzielenia pożyczki, to podlegała ona umorzeniu (Ustawa z dnia 2 marca 2020 r., art. 15zdd).

Pakiet pomocowy przewidywał także pomoc dla osób fizycznych, które nie zatrudniały pracowników. Samozatrudnieni, na skutek spadku obrotów gospodarczych, mogli otrzymać dofinansowanie części kosztów. Wysokość wsparcia zależała od spadku obrotów i wynosiła od 1300 zł do 2340 zł. Dofinansowanie było przyznawane maksymalnie przez trzy miesiące (Ustawa z dnia 2 marca 2020 r., art. 15zdc).

Pakiet pomocowy obejmował również pracodawców. Jeżeli ich obroty zmniejszyły się, mogli się ubiegać o dofinansowanie do wynagrodzeń ze środków Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych. Świadczenie przysługiwało pracownikom oraz osobom zatrudnionym na podstawie umowy o pracę nakładczą, umowy zlecenia lub innej, do której stosuje się przepisy umowy zlecenia. Wsparcie to przyznawane było pracownikom objętym przestojem ekonomicznym albo obniżonym wymiarem czasu pracy. W przypadku przestoju ekonomicznego dopłata wynosiła 50% minimalnego wynagrodzenia, tj. około 1530 zł. Dla obniżonego wymiaru czasu pracy dofinansowaniu podlegała połowa wynagrodzenia, ale w kwocie nie większej niż 40% przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia z poprzedniego kwartału. Świadczenie przyznawane było na okres trzech mie-

sięcy. Tarcza 4.0 wprowadziła dopłatę do wynagrodzeń pracowników nieobjętych przestojem ani obniżonym wymiarem etatu. Tarcza 6.0 wprowadziła możliwość dofinansowania wynagrodzeń dla pracodawców, którzy na 30 września 2020 r. w dominującym zakresie prowadzili działalność oznaczoną wymienionymi kodami PKD (Ustawa z dnia 2 marca 2020 r., art. 15g, 15gg, 15gga).

Istotną rolę we wspieraniu finansowania przedsiębiorstw odegrały polskie instytucje rozwoju. Bank Gospodarstwa Krajowego m.in. zmienił zasady obejmowania kredytów gwarancjami *de minimis*, uruchomił Fundusz Gwarancji Płynnościowych, z którego udzielane były gwarancje dla średnich i dużych firm, wprowadził dopłaty do oprocentowania kredytów bankowych oraz inne udogodnienia dla podmiotów dotkniętych negatywnymi skutkami pandemii. Agencja Rozwoju Przemysłu oferowała m.in. pożyczki obrotowe oraz wsparcie dla branży transportowej. Korporacja Ubezpieczeń Kredytów Eksportowych zwiększyła finansowanie w zakresie ubezpieczeń obrotu handlowego w kraju i zagranicą (Polski Fundusz Rozwoju, 2020a, s. 176–190).

3. Działania podjęte przez Niemcy mające na celu ograniczenie negatywnych skutków gospodarczych wywołanych pandemią koronawirusa

W dniu 27 stycznia 2020 r. Niemcy zarejestrowały pierwszy potwierdzony przypadek COVID-19. Rząd federalny Niemiec podjął decyzje w sprawie licznych środków pomocy państwa w celu złagodzenia skutków kryzysu wywołanego pandemią COVID-19. Dotyczyły one zarówno małych i średnich przedsiębiorstw, jak i przedsiębiorstw dużych oraz tzw. samozatrudnionych osób, których działalność została ekonomicznie dotknięta kryzysem. Podjęte działania były największym pakietem pomocowym w historii współczesnych Niemiec (AHK, 2020, s. 1).

Wraz z rozwojem pandemii rząd niemiecki rozszerzał podejmowane środki pomocowe poprzez uchwalenie nadzwyczajnych przepisów prawa. 13 marca 2020 r. przedstawiono tarczę ochronną dla pracowników i firm, która składała się z czterech filarów (Bundesministerium, 2020, s. 2–5):

- uelastycznienie świadczenia wyrównawczego z tytułu skróconego czasu pracy;
- pomoc w zakresie podatków dla przedsiębiorstw w celu utrzymania płynności finansowej;
- tarcza ochronna dla przedsiębiorstw oferująca miliardy euro m.in. w kredytach i gwarancjach;
- wzmocnienie spójności europejskiej.

Po wstępnym programie pomocowym, 4 czerwca, ogłoszono pakiet stymulowania gospodarki i zarządzania kryzysowego. Następnie rząd Niemiec zaofiarował tzw. pomoc pomostową trwającą od września do grudnia 2020 r., a także specjalne pakiety w listopadzie i grudniu 2020 r. (AHK, 2020, s. 1).

W przedstawionych pakietach pomocowych niemiecki rząd rozszerzył swój program pracy krótkoterminowej (*Kurzarbeit*), zapewniający rekompensaty dla pracowników, których godziny pracy muszą zostać skrócone. Celem było uniknięcie zwolnień i zapewnienie szybkiej, ukierunkowanej pomocy dla przedsiębiorstw doświadczających niedoborów pracy wskutek pandemii. Uelastycznienie warunków do otrzymania rekompensat z tytułu skróconego czasu pracy polegało m.in. na objęciu świadczeniem pracowników tymczasowych, zmniejszeniu wymogu liczby pracowników dotkniętych skróceniem czasu pracy z 33% na 10% oraz brakiem konieczności wykorzystania płatnego urlopu wypoczynkowego przez pracowników (Bundesministerium, 2020, s. 3).

W ramach pakietów pomocowych przewidziano także dotacje dla mikroprzedsiębiorców i osób prowadzących działalność gospodarczą na własny rachunek. Wartość dotacji była zależna od liczby zatrudnionych pracowników. Jednorazowe płatności w wysokości do 9 tys. euro były przyznawane przedsiębiorcom z maksymalnie pięcioma pracownikami, a w wysokości do 15 tys. euro dla przedsiębiorstw z maksymalnie dziesięcioma pracownikami (European Commission, 2020, s. 14).

Oprócz natychmiastowej pomocy finansowej dla mikroprzedsiębiorców dostępne były także kompleksowe programy kredytowe dla komercyjnych firm każdej wielkości oraz dla osób samozatrudnionych. W ramach Specjalnego Programu Niemieckiego Państwowego Banku Rozwoju (*Kreditanstalt für Wiederaufbau* – KfW) można było wyróżnić cztery rodzaje kredytów: uniwersalny kredyt dla start-upów, kredyt dla przedsiębiorstw istniejących ponad pięć lat na rynku, kredyt na rozwój oraz bezpośredni udział w finansowaniu kredytu konsorcjalnego. Środki na specjalny program KfW były prawie nieograniczone. Pożyczki KfW miały lepsze warunki kredytowe, niższe stopy procentowe i uproszczoną ocenę ryzyka (Simmons & Simmons, 2020).

Małe i średnie przedsiębiorstwa mogły otrzymać również tzw. szybki kredyt KfW, w maksymalnej wielkości zależnej od liczby pracowników: do 50 pracowników maksymalna kwota kredytu to 500 tys. euro, powyżej 800 tys. euro (OECD, 2020a, s. 92–95). W ramach wsparcia płynności rząd niemiecki oferował także gwarancje bankowe.

Niemieckie gospodarstwa domowe otrzymały również pomoc z zakresu zasiłków rodzinnych. Jedną z nich była wypłata tzw. premii na dzieci. Rodzinom przysługiwało jednorazowo 300 euro na każde dziecko (OECD, 2020a, s. 92–95). Wydłużono także okres kwalifikowalności do otrzymywania świadczenia dla bezrobotnych (Simmons & Simmons, 2020).

W ramach ograniczania negatywnych skutków pandemii niemiecki rząd podjął też działania w zakresie podatków. Jedną z form wsparcia dochodu gospodarstw domowych i przedsiębiorców było tymczasowe obniżenie stawek VAT. Do tej pory stawki podatku od towarów i usług w Niemczech wynosiły 19% (stawka podstawowa) oraz 7% (stawka obniżona) podatku. W ramach pomocy ustalono ich poziom odpowiednio na 16% i 5%, na okres od 1 lipca 2020 r. do 31 grudnia 2020 r. (OECD, 2020a, s. 92–95).

Podatnicy mieli także możliwość przeniesienia straty podatkowej, co umożliwiło im rozliczenie aktualnych strat z wcześniejszymi zyskami. Możliwość rozliczenia strat podatkowych za 2020 r. wynosiła maksymalnie 5 mln euro lub 10 mln euro dla rozliczeń wspólnych. Przeniesienie można było wykorzystać ze skutkiem natychmiastowym w zeznaniu podatkowym za 2019 r. (KPMG, 2020b).

Przedsiębiorstwa, które nie były w stanie dokonać płatności podatkowych z powodu pandemii COVID-19, mogły skorzystać z odroczenia terminu zapłaty podatków dochodowych i VAT. Odroczenie było przyznawane na trzy miesiące z możliwością dalszego odroczenia (KPMG, 2020b).

4. Działania podjęte przez Stany Zjednoczone mające na celu ograniczenia negatywnych skutków gospodarczych wywołanych pandemią koronawirusa

15 stycznia 2020 r. w Stanach Zjednoczonych potwierdzono pierwszy przypadek COVID-19. Stany Zjednoczone w ramach ograniczania negatywnych skutków gospodarczych pandemii koronawirusa wdrożyły wiele związanych z tym środków pomocowych, które różniły się w zależności od stanu i obszaru geograficznego (Policy Responses to Covid-19, b.d.). Rozwiązania te były wprowadzane aktami prawnymi, które dzieliły oferowaną pomoc na tzw. fazy, co prezentuje tabela 6.

Anglosaski model gospodarczy, właściwy dla Stanów Zjednoczonych, to system finansowy, którego istotą jest rynek finansowy. Oznacza to, że dopływ kapitału do przedsiębiorstw odbywa się głównie za pomocą giełdy oraz różnych papierów wartościowych.

W ramach wsparcia płynności finansowej System Rezerwy Federalnej (Fed) oferował bezpośrednio pożyczki dla największych amerykańskich korporacji. Instrument pierwotnego rynku kredytów korporacyjnych (*Secondary Market Corporate Credit Facility*) pozwolił Fedowi pożyczać bezpośrednio korporacjom poprzez kupowanie nowych emitowanych obligacji i udzielanie pożyczek. Instrument ten był otwarty dla firm klasy inwestycyjnej i zapewniał

Tabela 6. Akty prawne wprowadzające środki pomocowe w Stanach Zjednoczonych

Numer fazy	Data uchwalenia ustawy	Tytuł aktu prawnego
Faza 1	6.03.2020 r.	Coronavirus Preparedness and Response Supplemental Appropriations Act
Faza 2	18.03.2020 r.	Families First Coronavirus Response Act (FFCRA)
Faza 3	27.03.2020 r.	Coronavirus Aid, Relief, and Economic Security Act (CARES Act)
Faza 3.5	24.04.2020 r.	Paycheck Protection Program and Health Care Enhancement Act (PPP Expansion)
Faza 4	27.12.2020 r.	Consolidated Appropriations Act

Źródło: Opracowanie własne.

finansowanie pomostowe w ciągu czterech lat. Pożyczkobiorcy mogli odroczyć spłatę odsetek i kapitału przez co najmniej sześć pierwszych miesięcy. W tym okresie kredytobiorcy nie mogli jednak wypłacać dywidend ani odkupywać akcji. W ramach drugiego instrumentu kredytów korporacyjnych na rynku wtórnym (*Secondary Market Corporate Credit Facility*) Fed mógł kupować istniejące obligacje korporacyjne, jak również fundusze typu ETF inwestujące w obligacje korporacyjne klasy inwestycyjnej. Instrumenty te ułatwiły firmom dostęp do kredytów (KPMG, 2020d).

Fed oferował także instrumenty kredytowe dla małych i średnich przedsiębiorstw. Program pożyczkowy *Fed Main Street Lending* miał na celu wsparcie firm zbyt dużych dla Programu Ochrony Płacy (*Paycheck Protection Program*) prowadzonego przez *Small Business Administration* i zbyt małych dla dwóch korporacyjnych instrumentów kredytowych Fedu. Poprzez trzy programy – *New Loans Facility*, *Expanded Loans Facility* i *Priority Loans Facility* – Fed oferował pięcioletnie pożyczki. W programie mogły uczestniczyć firmy zatrudniające do 15 tys. pracowników lub osiągające do 5 mld dolarów rocznego przychodu. Kredytobiorcy podlegają ograniczeniom w zakresie wykupu akcji, dywidend i wynagrodzeń kadry kierowniczej. Fed przedstawił również *Paycheck Protection Program Liquidity Facility*, który ułatwił udzielanie pożyczek małym firmom (KPMG, 2020d).

Amerykanie zarabiający do 75 tys. dolarów na osobę otrzymali jednorazowe finansowanie w wysokości 1,2 tys. dolarów na dorosłego i dodatkowe 500 dolarów na dziecko. Zostały rozszerzone także zakres podmiotowy i wysokość zasiłku dla bezrobotnych. Rozszerzono również płatny urlop chorobowy i rodzicielski (Investopedia, 2020).

W ramach wsparcia z zakresu podatków Amerykanie mogli liczyć m.in. na 50% ulgi podatkowej na wynagrodzenia dla dotkniętych kryzysem przedsiębiorstw, które nie korzystały z pożyczek na przerwy w działalności gospodarczej i utrzy-

mały poziom zatrudnienia. Płatności podatku od wynagrodzeń w 2020 r. były odroczone do 2021 i 2022 r. (KMPG, 2020d).

Wsparcie z zakresu podatków dotyczyło również odroczenia terminu zgłoszenia i płatności dla deklaracji podatku dochodowego za 2019 r., które były należne do 15 kwietnia 2020 r., o trzy miesiące – do 15 lipca 2020 r. Za okres ten nie były obliczane odsetki i kary. W zakresie podatków dochodowych rozszerzono także niektóre ulgi. Zmodyfikowano też zasady zgłaszania strat podatkowych ułatwiające otrzymanie natychmiastowego zwrotu (KPMG, 2020d).

Najemcy będący w trudnych sytuacjach finansowych wskutek pandemii COVID-19, nieposiadający środków na opłacenie czynszu i zagrożeni eksmisją, mogli liczyć na różne tymczasowe formy wsparcia. Stany Zjednoczone bardzo się angażowały w zapobieganie bezdomności oraz utrzymanie przez Amerykanów schronienia w swoich obecnych domach, pomagając w ten sposób zapobiec dalszemu rozprzestrzenianiu się COVID-19 (Investopedia, 2020).

5. Działania podjęte przez Chiny mające na celu ograniczenia negatywnych skutków gospodarczych wywołanych pandemią koronawirusa

Na początku stycznia 2020 r. władze chińskie ustaliły, że wybuch pandemii zapalenia płuc w Wuhan został spowodowany nowym koronawirusem. Rząd wprowadził rygorystyczne środki ograniczające (International Monetary Fund, b.d.). W związku z kryzysem zdrowotnym i ekonomicznym Chiny przyjęły kilka ustaw, a także szereg rozporządzeń i przepisów regulujących zarządzanie kryzysowe. Organy regulacyjne ogłosiły pakiet polityk finansowych, politykę podatkową, zabezpieczenia społecznego, zatrudnienia, handlu międzynarodowego, importu i eksportu, inwestycji zagranicznych i innych perspektyw branżowych w celu złagodzenia trudności finansowych przedsiębiorstw.

Polityka finansowa obejmowała udzielanie pożyczek na preferencyjnych warunkach wybranym przedsiębiorstwom, obniżenie kosztów usług gwarancji finansowania, odroczenie spłaty pożyczek, optymalizację procedur emisji obligacji korporacyjnych oraz ułatwienie finansowania transgranicznego, które były ogólnie dostępne dla kwalifikujących się przedsiębiorstw niezależnie od tego, czy były one kontrolowane przez udziałowców z Chin, czy z zagranicy (White & Case, 2020a).

Oprócz działań podejmowanych przez rząd władze lokalne większości prowincji w Chinach podjęły również różne środki w celu zapewnienia dotacji dla

małych i mikroprzedsiębiorstw. Ponadto instytucje gwarantujące kontrolowane przez władze lokalne zmniejszyły o połowę opłaty za gwarancję finansową dla małych i średnich przedsiębiorstw (White & Case, 2020a).

Rząd chiński podjął także działania z zakresu ubezpieczeń społecznych. Przedsiębiorstwa i osoby fizyczne mogły skorzystać z odroczenia zapłaty składki na ubezpieczenia społeczne. Podjęto też decyzję, że małe i średnie przedsiębiorstwa będą zwolnione ze składek na ubezpieczenia społeczne, w zakresie zależnym od prowincji (OECD, 2020a, s. 73–76).

W związku z zamknięciem szkół wiele prowincji przyznawało rodzicom płatny urlop w celu opieki nad dziećmi. Rząd chiński zwolnił z obowiązku zapłaty czynszu za nieruchomości należące do podmiotów państwowych i wykorzystywanych do celów produkcyjnych, a także obniżył czynsz płatny za dzierżawę powierzchni biurowych o 50%. Zachęcano samorządy lokalne do obniżenia lub zrzeczenia się podatku od użytkowania gruntów jako zachęty dla właścicieli nieruchomości do obniżenia czynszów dla indywidualnych najemców biznesowych.

Obniżono także taryfę za energię elektryczną o 5% dla przedsiębiorstw nie pochodzących z branż o wysokiej energochłonności (China Briefing, 2020).

Małe przedsiębiorstwa i samozatrudnieni mieli możliwość odroczenia płatności podatku dochodowego na okres od 1 maja do 31 grudnia 2020 r. do pierwszego okresu rozliczeniowego w 2021 r. Wprowadzono dłuższy okres przenoszenia strat podatkowych – z 5 do 8 lat – w przypadku przedsiębiorstw z sektorów poważnie dotkniętych kryzysem: transportu, gastronomii, zakwaterowania i turystyki. Pomoc dotyczyła także VAT. W prowincji Hubei mali podatnicy mogli skorzystać ze zwolnienia z VAT. Importowane towary, przekazywane przez darczyńców krajowych i zagranicznych, wykorzystywane w celu zapobiegania i zwalczania pandemii, były zwolnione z ceł, VAT importowego oraz importowego podatku konsumpcyjnego. Rząd chiński proponował także liczne odliczenia z tytułu przekazanych darowizn i wydatków na badania i rozwój poniesionych na profilaktykę i kontrolę COVID-19 (KPMG, 2020a).

6. Działania podjęte przez Szwecję mające na celu ograniczenie negatywnych skutków gospodarczych wywołanych pandemią koronawirusa

Pierwszy potwierdzony przypadek COVID-19 w Szwecji zgłoszono 31 stycznia 2020 r. Jednym z pierwszych środków podjętych przez parlament szwedzki w odpowiedzi na pandemię było przyjęcie 11 marca 2020 r. tymczasowych przepisów antykryzysowych. W dniu 16 kwietnia 2020 r. parlament szwedzki przyjął

ustawę o stanie wyjątkowym, która nadała rządowi szwedzkiemu tymczasowe uprawnienia na czas pandemii (Library of Congress, 2020).

Nordyckie państwa opiekuńcze są znane ze swojego powszechnego i wszechstronnego podejścia do opieki społecznej oraz z długiej tradycji aktywnej polityki rynku pracy jako narzędzia w kryzysach gospodarczych, mających negatywny wpływ na zatrudnienie. Jedną z form wsparcia był dodatek za pracę w niepełnym wymiarze czasu pracy. Dodatek ten miał na celu ochronę zatrudnienia w Szwecji. Pracodawcy mogli znacznie skrócić czas pracy pracowników, którzy pomimo tego nadal otrzymywali ponad 90% wynagrodzenia (KPMG, 2020c). Szczegóły tego rozwiązania prezentuje tabela 7.

Tabela 7. Dodatek za pracę w niepełnym wymiarze czasu pracy w Szwecji (%)

Redukcja czasu pracy	Redukcja wypłacanego wynagrodzenia	Część wynagrodzenia pokrywana przez pracodawcę	Część wynagrodzenia pokrywana przez rząd	Redukcja kosztów pracodawcy
20	4	1	14	-19
40	6	4	30	-36
60	7,5	7,5	45	-53
80 (maj – czerwiec)	12	8	60	-72

Źródło: Opracowanie własne na podstawie (White & Case, 2020b).

Formą wsparcia płynności przedsiębiorstw była rządowa gwarancja kredytów. Środek ten oznaczał, że rząd podejmował większość ryzyka, kompensując bankowi do 70% strat wynikających z gwarantowanego kredytu. Gwarancja kredytu była skierowana przede wszystkim do małych i średnich firm, lecz nie było formalnego limitu wielkości firmy do udziału w programie. Maksymalna kwota gwarantowanego kredytu na przedsiębiorstwo wynosiła 75 mln SEK (ok. 7,3 mln EUR) (EY, 2021, s. 3).

W ramach wsparcia finansowego szwedzcy przedsiębiorcy ze znacznym spadkiem obrotu w 2020 r. mogli otrzymać dofinansowanie części kosztów stałych. Do wsparcia kwalifikowały się przedsiębiorstwa, które w 2019 r. osiągnęły obrót w wysokości co najmniej 250 tys. SEK (ok. 24 tys. EUR). W zależności od spadku obrotów przedsiębiorcy mogli otrzymać dofinansowanie do 75% kosztów stałych.

Wsparcie oparte na spadku obrotów teoretycznie nie wykluczało przedsiębiorców prowadzących jednoosobowe działalności gospodarcze, ale zakres, w jakim przedsiębiorstwa te mogły skorzystać ze wsparcia, był ograniczony, ponieważ mają one często niskie koszty stałe.

W związku z tym wprowadzono inny rodzaj wsparcia, w przypadku którego koszty stałe nie miały znaczenia. Przedsiębiorcy ci mogli liczyć na dofinansowanie w wysokości od 75% do 90% części spadku obrotów. Maksymalna miesięczna kwota wsparcia wynosiła 24 tys. SEK (ok. 2,3 tys. EUR) (EY, 2021, s. 7).

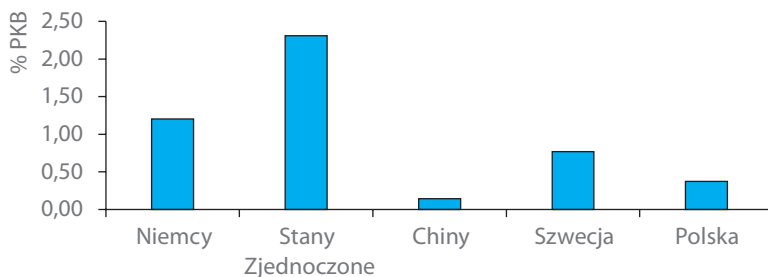
Szwedzki pakiet pomocowy oferował także obniżone koszty ubezpieczeń społecznych. Od marca do czerwca 2020 r. przedsiębiorstwa mogły tymczasowo płacić obniżone składki na ubezpieczenie społeczne. Maksymalna liczba wynagrodzeń pracowników objętych niższymi składkami wynosiła 30, a część wynagrodzenia, do której miała zastosowanie niższa składka, to 25 tys. SEK (ok. 2,25 tys. EUR) miesięcznie. Łączna ulga na jednego pracownika na miesiąc mogła wynieść do 5,3 tys. SEK (ok. 500 EUR). Składki na ubezpieczenie społeczne właścicieli jednoosobowych działalności gospodarczych i wspólników spółek osobowych były również obniżone. W 2020 r. byli oni zobowiązani do opłacania także tylko składki emerytalnej, a maksymalna ulga mogła wynieść 18,76 tys. SEK (ok. 1,8 tys. EUR) w roku (EY, 2021).

Od kwietnia do lipca 2020 r., w przypadku pracowników chorych lub poddanych kwarantannie, państwo przejęło od pracodawców odpowiedzialność za wypłatę zasiłku chorobowego przez pierwsze dwa tygodnie zwolnienia lekarskiego. Zasiłek był wypłacany także osobom prowadzącym jednoosobową działalność gospodarczą (OECD, 2020b, s. 30).

W ramach wsparcia płynności wprowadzono możliwość odroczenia płatności składek na ubezpieczenie społeczne, podatku od wynagrodzeń oraz VAT. Okres odroczenia wynosił dwanaście miesięcy. Od odroczenia naliczane były odsetki w wysokości 1,25% w skali roku oraz dodatkowa opłata wynosząca 0,2% odroczonej kwoty (EY, 2021, s. 4).

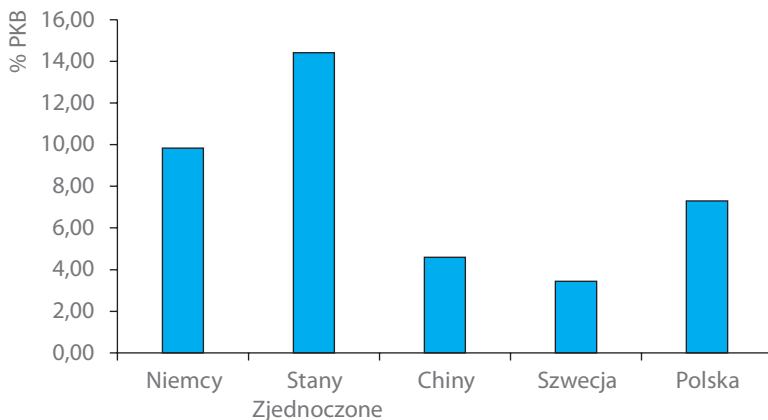
7. Ocena pakietów antykrzysowych badanych państw

Pandemia koronawirusa spowodowała zagrożenie zdrowia i życia milionów ludzi na całym świecie. Rządy musiały podjąć działania mające na celu nie tylko ograniczenie kryzysu gospodarczego, lecz również ochronę przed katastrofą zdrowotną. Niezbędne było zwiększenie wydatków na ochronę zdrowia. Wśród ocenianych państw największe dodatkowe wydatki i utracone dochody z zakresu ochrony zdrowia w stosunku do wielkości PKB poniosły Stany Zjednoczone. Kolejnym państwem były Niemcy, osiągając niemalże o połowę niższy udział tych wydatków w PKB. Najmniejsze koszty związane z ochroną zdrowia poniosły Chiny (rysunek 1).



Rysunek 1. Dodatkowe wydatki i utracone dochody sektora ochrony zdrowia

Źródło: Opracowanie własne na podstawie (International Monetary Fund, 2021).



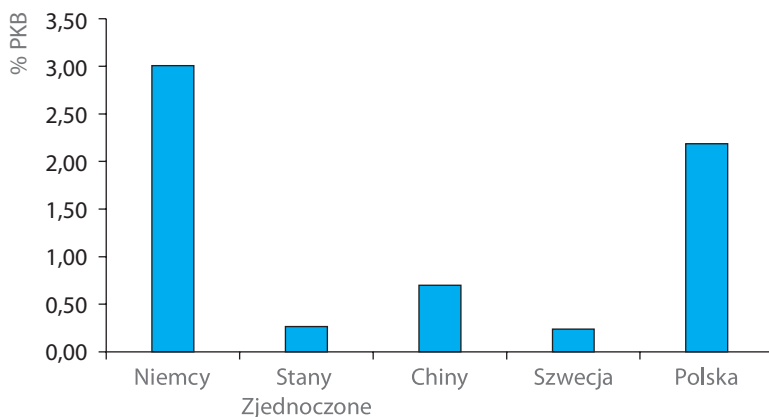
Rysunek 2. Dodatkowe wydatki i utracone dochody pozostałych sfer gospodarki

Źródło: Opracowanie własne na podstawie (International Monetary Fund, 2021).

Wydatki na ochronę zdrowia stanowiły niewielki koszt w porównaniu do pozostałych obszarów gospodarczych. Największe wydatki na określone cele, a także utracone dochody z konkretnych obszarów gospodarczych poniosły Stany Zjednoczone. Na drugim miejscu znajdują się Niemcy. Kolejno plasuje się Polska, wydatkując niewiele mniej od wysoko rozwiniętych Niemiec. Najniższe wydatki i utracone dochody ogółem poniosła Szwecja (rysunek 2).

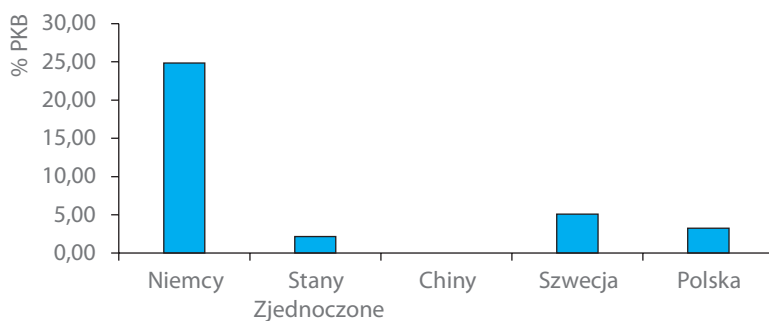
W ramach przeciwdziałania kryzysowi państwa stosowały także bezpośrednie wsparcie finansowe. Zasilenia kapitałowe, zakupy aktywów i kredyty były wysoko wykorzystane w Niemczech, ale również w Polsce. Oba państwa znacząco wyróżniły się na tle pozostałych ocenianych państw. Szwecja była państwem, które udzieliło najmniejszej pomocy w tej formie (rysunek 3).

W przypadku gwarancji bankowych również Niemcy były państwem, które wykorzystało ten instrument wsparcia w największym stopniu, o ponad 20



Rysunek 3. Zasilenia kapitałowe, zakupy aktywów, kredyty

Źródło: Opracowanie własne na podstawie (International Monetary Fund, 2021).



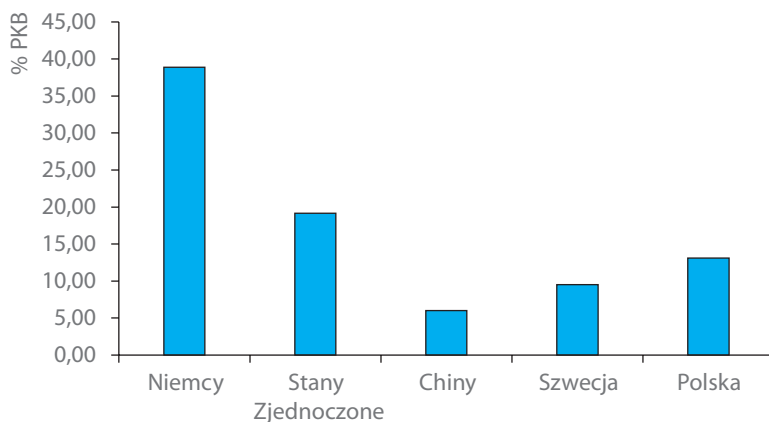
Rysunek 4. Gwarancje bankowe

Źródło: Opracowanie własne na podstawie (International Monetary Fund, 2021).

punktów procentowych PKB więcej niż udzielona pomoc poprzez bezpośrednie dostarczenie kapitału przez rząd. W pozostałych państwach gwarancje bankowe stanowiły znacznie mniejszy odsetek PKB niż w Niemczech, jednak ich zakres wykorzystania był porównywalny do zasileń kapitałowych, zakupu aktywów i kredytów (rysunek 4).

Największe wsparcie płynności zapewniły Niemcy, osiągając wynik 27,8% PKB, z czego dostarczona płynność miała źródło w gwarancjach bankowych. Drugie miejsce wśród ocenianych państw zajęła Polska, udzielając płynności stanowiącej 5,4% PKB. Niewiele niższy udział, o 0,1 punktu procentowego, wykazała Szwecja. Najmniej płynności finansowej dostarczyły Chiny.

Ogół zapewnionego wsparcia w Niemczech był najwyższy, sięgnął ponad 35% PKB. Stany Zjednoczone, w celu przeciwdziałania negatywnym skutkom pandemii, udzieliły pomocy finansowej w wysokości 19,15% PKB, będąc



Rysunek 5. Wydatki na wsparcie ogółem

Źródło: Opracowanie własne na podstawie (International Monetary Fund, 2021).

drugim państwem pod względem wysokości wydatków. Ogólne wsparcie finansowe udzielone w Polsce w 2020 r. wyniosło 13,15% PKB. Najniższe dodatkowe wydatki na walkę z koronawirusem poniosły Szwecja i Chiny, wydatkując odpowiednio 9,53% i 6,02% PKB (rysunek 5).

Tabela 8. Podsumowanie rodzajów zastosowanej pomocy w wybranych państwach

Państwa		Niemcy	Stany Zjednoczone	Chiny	Szwecja	Polska
Zakres pomocy						
Instrumenty finansowe	preferencyjne kredyty	✓	✓	✓	✓	✓
	gwarancje kredytowe	✓	–	–	✓	✓
	dotacje	✓	✓	✓	✓	✓
Podatki	odroczenie podatków dochodowych	✓	✓	✓	✓	✓
	odroczenie VAT	✓	–	✓	✓	–
	obniżenie VAT	✓	–	–	–	–
	wydłużenie okresu przenoszenia strat	✓	✓	✓	–	✓
Zatrudnienie	dopłaty do wynagrodzeń	✓	✓	–	✓	✓
	redukcja czasu pracy	✓	–	–	✓	–
	zmniejszenie lub zwolnienie ze składek na ubezpieczenia społeczne	–	–	✓	✓	✓
	odroczenie płatności składek na ubezpieczenia społeczne	–	–	✓	✓	✓

Źródło: Opracowanie własne.

Oferowane pakiety pomocowe były różne w zależności od państwa, jednak w głównej mierze podejmowane działania dotyczyły podobnych obszarów. Tabela 8 przedstawia podsumowanie zastosowanej pomocy z podziałem na trzy główne zakresy: instrumenty finansowe, podatki i zatrudnienie, które obejmuje także składki ubezpieczeniowe osób prowadzących działalność gospodarczą. Wszystkie badane państwa oferowały preferencyjne kredyty, dotacje i odroczenie podatków dochodowych. Znaczącą pomocą, lecz wykorzystaną jedynie przez dwa państwa, była redukcja czasu pracy przy zachowaniu niemalże całości wynagrodzenia. Pomocą zastosowaną tylko przez Niemcy było obniżenie stawki VAT. Najwięcej form pomocy przedstawiły Szwecja i Niemcy. Zakres pomocy oferowanej przez Polskę i Chiny był przeciętny, natomiast Stanów Zjednoczonych najniższy.

Zakończenie

Pandemia koronawirusa to zdarzenie, które powodowało niekiedy katastrofalne skutki gospodarcze. Rządy państw były zmuszone do szybkiej reakcji i podejmowania kosztownych działań, aby ograniczyć wywołany nią kryzys.

Na podstawie zebranych danych sprawdzono poprawność postawionych hipotez. Pierwsza hipoteza została zweryfikowana pozytywnie – państwem, które poniosło największe wydatki budżetowe w celu przeciwdziałania negatywnym skutkom ekonomicznym pandemii były Niemcy. Druga hipoteza została sfalsyfikowana, Polska nie była państwem, które poniosło najmniejsze wydatki budżetowe. Wśród badanych państw najniższe wydatki poniosły Chiny, natomiast Polska zajęła trzecie miejsce. Kolejne hipotezy dotyczyły zakresu oferowanej pomocy. Trzecia hipoteza zakładała, że Niemcy i Szwecja wprowadziły najszerze pakiety pomocowe. Hipoteza została potwierdzona. Działania Niemiec i Szwecji były bardzo szerokie. Pakiet pomocowy Niemiec oferował więcej wsparcia w zakresie podatków, natomiast pakiet Szwecji w zakresie zatrudnienia. Charakterystyczna dla gospodarek europejskich jest pośrednia ingerencja państwa, stymulująca procesy gospodarcze, większa redystrybucja produktu krajowego, bardziej rozwinięty system zabezpieczenia społecznego oraz większe uprawnienia dla pracowników. Szwecja jest państwem opiekuńczym z rozwiniętym sektorem publicznym. Rząd zapewnia świadczenia socjalne, opiekę zdrowotną oraz dąży do pełnego zatrudnienia. Produkt krajowy jest wysoce redystrybuowany w społeczeństwie. Niemcy i Szwecja to dwa rodzaje gospodarek kapitalistycznych, które dają stosunkowo wysokie zabezpieczenie społeczne. Cechy te były widoczne również podczas pandemii koronawirusa. Czwarta hipoteza – Stany

Zjednoczone zaoferowały najwięzszy pakiet pomocowy – została także pozytywnie zweryfikowana. W modelu anglosaskim dominuje własność prywatna i nieznaczna rola państwa w gospodarce. Opieka zdrowotna i ubezpieczenia społeczne są w niewielkim stopniu finansowane ze środków publicznych. Podstawowe cechy gospodarki anglosaskiej miały odzwierciedlenie w działaniach podjętych przez Stany Zjednoczone w walce z kryzysem. Spośród badanych krajów Niemcy były państwem, które znacząco wyróżniło się zarówno na tle form oferowanej pomocy, jak i ich skali.

Zagadnienia poruszane w opracowaniu nie wyczerpują problematyki przedmiotu. Dalsze badania powinny dotyczyć działań podjętych w celu ograniczenia skutków kryzysu wywołanego pandemią koronawirusa oraz wykorzystanych środków w kolejnych jej falach, tj. po 31 grudnia 2020 r.

Bibliografia

- AHK The German Chambers of Commerce Abroad. (2020). *COVID-19: german federal support measures*. Pobrane z <https://www.dihk.de/resource/blob/27920/a6591ae8f2f43dcf37ff9e4bec50fb72/support-measures-corona-data.pdf>
- Bundesministerium der Finanzen, Bundesministerium für Wirtschaft und Energie. (2020). *A protective shield for employees and companies*. Pobrane z https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/EN/Downloads/2020-03-17-corona-protective-shield-employees-companies.pdf?__blob=publicationFile&v=1
- China Briefing. (2020). *China's support policies for businesses under COVID-19: a comprehensive list*. Pobrane z <https://www.china-briefing.com/news/china-covid-19-policy-tracker-benefiting-business-enterprises-comprehensive-updated-list/>
- European Commission. (2020). *Policy measures taken against the spread and impact of the coronavirus*. Pobrane z https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/coronavirus-policy-measures-8-december_enn
- EY. (2021). *COVID-10: EMEA government support package – Sweden*. Pobrane z https://assets.ey.com/content/dam/ey-sites/ey-com/sv_se/topics/tax/pdf/ey-government-support-package-sweden210521
- International Monetary Fund. (2021). *Database of fiscal policy responses to Covid-19*. Pobrane z <https://www.imf.org/en/Topics/imf-and-covid19/Fiscal-Policies-Database-in-Response-to-COVID-19>
- International Monetary Fund. (b.d.). *Policy responses to COVID-19*. Pobrane z <https://www.imf.org/en/Topics/imf-and-covid19/Policy-Responses-to-COVID-19>
- Investopedia. (2020). *U.S. COVID-19 stimulus and relief*. Pobrane z <https://www.investopedia.com/government-stimulus-efforts-to-fight-the-covid-19-crisis-4799723>
- KPMG. (2020a). *China: Tax developments in response to COVID-19*. Pobrane z <https://home.kpmg/xx/en/home/insights/2020/04/china-tax-developments-in-response-to-covid-19.html>

- KPMG. (2020b). *Germany: Tax developments in response to COVID-19*. Pobrane z <https://home.kpmg/xx/en/home/insights/2020/04/germany-tax-developments-in-response-to-covid-19>
- KPMG. (2020c). *Sweden: government and institution measures in response to COVID-19*. KPMG. Pobrane z <https://home.kpmg/xx/en/home/insights/2020/04/sweden-government-and-institution-measures-in-response-to-covid.html>
- KPMG. (2020d). *United States of America: government and institution measures in response to COVID-19*. KPMG. Pobrane z <https://home.kpmg/xx/en/home/insights/2020/04/united-states-of-america-government-and-institution-measures-in-response-to-covid.html>
- Library of Congress. (2020). *FALQs: The swedish legal response to the COVID-19 pandemic*. Pobrane z <https://blogs.loc.gov/law/2020/10/falqs-the-swedish-legal-response-to-the-covid-19-pandemic/>
- OECD. (2020a). *Coronavirus (COVID-19): SME policy responses*. Pobrane z <https://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/coronavirus-covid-19-sme-policy-responses-04440101/>
- OECD. (2020b). *The OECD tax-benefit model for Sweden*. (2020). Pobrane z <https://www.oecd.org/els/soc/TaxBEN-Sweden-2020>
- Polski Fundusz Rozwoju. (2020a). *Przewodnik antykryzysowy dla przedsiębiorców*. Pobrane z <https://pfr.pl/dam/pfr/documents/tarcza-antykryzysowa/PFR-Przewodnik-Antykryzysowy-dla-Przedsiębiorcow>
- Polski Fundusz Rozwoju. (2020b). *Regulamin ubiegania się o udział w programie rządowym Tarcza finansowa Polskiego Funduszu Rozwoju dla dużych firm*. Pobrane z https://pfrsa.pl/dam/jcr:0367d68d-b116-40d7-8c9f-be5f161e14bc/Regulamin_programu_Tarcza_Finansowa
- Polski Fundusz Rozwoju. (2020c). *Regulamin ubiegania się o udział w programie rządowym „Tarcza finansowa Polskiego Funduszu Rozwoju dla małych i średnich firm”*. Pobrane z https://pfrsa.pl/dam/jcr:96b68d11-f9f8-4850-a813-edd4bf7d241a/regulamin_programu_tarcza_finansowa_pfr_dla_mmosp
- Simmons & Simmons. (2020). *Germany business support guidance (COVID-19)*. Pobrane z <https://www.simmons-simmons.com/en/features/coronavirus-covid-19/ck8a77u3w14qg0a98se7bkm2r/government-and-regulatory-covid-19/ck8751rvl0spq0a88ae978fcv/government-measures-to-support-business/ck8j0civx169c09750q4kam2t/germany-business-support-guidance>
- Skawińska, E., Nawrot, K. i Sobiech, K. (2008). *Makroekonomia. Teoretyczne i praktyczne aspekty gospodarki rynkowej*. Warszawa: Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne.
- Smaga, M. i Włudyka, T. (2012). *Instytucje gospodarki rynkowej*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Ustawa z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz. U. z 2020 r., poz. 1426).
- Ustawa z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych (Dz. U. z 2020 r., poz. 1406).
- Ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2021 r., poz. 217).
- Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2020 r., poz. 1325).

- Ustawa z dnia 12 grudnia 2019 r. o zmianie ustawy o podatku od sprzedaży detalicznej (Dz. U. z 2019 r., poz. 2497).
- 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. z 2020 r., poz. 374).
- 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. z 2020 r., poz. 568).
- Ustawa z dnia 28 maja 2020 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych, ustawy o podatku od towarów i usług, ustawy o wymianie informacji podatkowych z innymi państwami oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2020 r., poz. 1106).
- 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. z 2020 r., poz. 1086).
- White & Case. (2020a). *COVID-19: Chinese government financial assistance measures*. Pobrane z <https://www.whitecase.com/publications/alert/covid-19-chinese-government-financial-assistance-measures>
- White & Case. (2020b). *COVID-19: Swedish government financial assistance measures*. Pobrane z <https://www.whitecase.com/publications/alert/covid-19-swedish-government-financial-assistance-measures>
- Zakład Ubezpieczeń Społecznych. (2020a). *Zwolnienie z obowiązku opłacenia należności z tytułu składek za marzec-maj 2020 r.* Pobrane z https://www.zus.pl/baza-wiedzy/biezace-wyjasnienia-komerek-merytorycznych/firmy/-/publisher/details/1/zwolnienie-z-obowiazku-oplacenia-naleznosci-z-tytulu-skladek-za-marzec-maj-2020-r_/2551396
- Zakład Ubezpieczeń Społecznych. (2020b). *Zwolnienie z opłacania składek za lipiec, sierpień i wrzesień 2020 r. dla płatników z określonych branż na podstawie Tarczy antykryzysowej 6.0 od 26 stycznia 2021 r.* Pobrane z https://www.zus.pl/baza-wiedzy/biezace-wyjasnienia-komerek-merytorycznych/firmy/-/publisher/details/1/zwolnienie-z-oplacania-skladek-za-lipiec-sierpien-i-wrzesien-2020-r_-dla-platnikow-z-okreslonych-branz-na-podstawie-tarczy-antykryzysowej-6_0/2718628

ODPOWIEDŹ POLSKICH GMIN NA PIERWSZĄ FAŁĘ KRYZYSU COVID-19

 Sławomira Kańduła

Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu

Slawomira.Kandula@ue.poznan.pl

<https://doi.org/10.18559/978-83-8211-104-0/4>

 Joanna Przybylska

Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu

Joanna.Przybylska@ue.poznan.pl

<https://doi.org/10.18559/978-83-8211-104-0/4>

Polish municipalities' response to the first wave of the COVID-19 crisis

Purpose: The purpose of this chapter is to identify the initial responses of municipalities to the emergence of the COVID-19 pandemic.

Design/methodology/approach: The research questions posed were: What types of budgetary instruments were used by municipalities during the first months of the COVID-19 pandemic in Poland? What was the scale of the loss of their current revenues and what was the amount of expenditures related to countering COVID-19? What were the sources of funding for these expenditures?

Findings: Municipalities were, by necessity, on the front line of the fight against the effects of the pandemic. They used the available budgetary instruments (local taxes and fees, property revenues, budgetary expenditures) to limit the spread of the virus and reduce its negative consequences. These actions were not coordinated. The study revealed that revenue losses and expenditure increases due to COVID-19 were not as large as expected.

Originality and value: The research in this chapter demonstrates that municipalities in Poland used different approaches to develop and implement policies to counteract the spread of the COVID-19 pandemic and mitigate its effects. The research shows that Polish municipalities played a leading role in the rapid response to the pandemic, although their actions varied and were uncoordinated.

Keywords: anti-crisis policy, municipalities, Poland, COVID-19 pandemic.

Sugerowane cytowanie:

Kańduła, S. i Przybylska, J. (2022). Odpowiedź polskich gmin na pierwszą falę kryzysu COVID-19. W: S. Kańduła i J. Przybylska (red.), *Gospodarka w cieniu pandemii COVID-19* (s. 75–98). Poznań: Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu. <https://doi.org/10.18559/978-83-8211-104-0/4>

Wstęp

Pierwsze badania nad kryzysem COVID-19 koncentrowały się na aspektach społeczno-ekonomicznych, na poziomie epidemiologicznym i skali makro. Szeroko badany był wpływ pandemii na finanse rządowe (Cho, Jérôme i Maurice, 2020; Hale i in., 2020; Joyce i Suryo Prabowo, 2020). Wynika z nich, że rządy przyjmują różne strategie działania (Bouckaert, Galli, Kuhlmann, Reiter i Van Hecke, 2020; Raudla, 2021). Niewiele jest opracowań dotyczących wpływu pandemii na gospodarkę i finanse jednostek samorządu terytorialnego (Ahrens i Ferry, 2020; Allain-Dupré, Chatry, Michalun i Moisiso, 2020). Tymczasem problematyka pierwszych reakcji tych jednostek na kryzys COVID-19 jest ważna, ponieważ im szybciej podmioty publiczne wprowadzają programy antykryzysowe, tym niższe będą wydatki publiczne potrzebne do zahamowania spadku wzrostu gospodarczego, a wspólnota lokalna szybciej zostanie otoczona opieką. Zidentyfikowana luka badawcza w postaci niewielkiej liczby analiz reakcji jednostek samorządu terytorialnego (jst) na kryzys COVID-19 skłoniła nas do podjęcia badań w tym zakresie, które przeprowadzono wśród polskich gmin.

Poszukujemy odpowiedzi na pytania badawcze: Jakiego rodzaju instrumentów budżetowych, zarówno o charakterze dochodowym, jak i wydatkowym, zostały wykorzystane przez gminy w pierwszych miesiącach pandemii COVID-19 w Polsce? Jaka była skala ubytku dochodów bieżących na skutek zastosowania instrumentów dochodowych oraz jaka była wysokość wydatków związanych z przeciwdziałaniem COVID-19? Jakimi były źródła finansowania wydatków gmin związanych z przeciwdziałaniem skutkom COVID-19?

Opracowanie rozpoczynamy od przeglądu literatury na temat rodzajów kryzysu i reakcji podmiotów publicznych na zjawiska kryzysowe. Następnie omawiamy instrumenty lokalnej polityki antykryzysowej. Dalej charakteryzujemy metodę badań, przedstawiamy otrzymane wyniki oraz formułujemy wnioski.

1. Rodzaje kryzysu i jego wpływ na gospodarkę i finanse państwa oraz jednostek samorządu terytorialnego

Zjawiska oddziałujące negatywnie na dochody i wydatki różnych podmiotów, w tym jst, są różnie nazywane. Pisze się o: kryzysie gospodarczym (w węższym znaczeniu – finansowym), załamaniu gospodarczym, spowolnieniu gospodarczym, dekoniunkturze. W opracowaniu używamy określenia kryzys. Kryzysy różnią się pod wieloma względami. Kryzysy mają charakter cykliczny, ale są

też nieprzewidywalne. Wywołują je różne czynniki. Mogą mieć charakter krótki i burzliwy bądź „pelzający” i trudny do wygaszenia w krótkim okresie. Różnią się też czasem pojawienia i okresem trwania. Mogą się pojawiać stopniowo (narastać) lub nagle. Kryzysy mogą obejmować swoim zasięgiem ograniczony teren (region), pojedyncze jednostki (podmioty gospodarcze, jednostki samorządowe, państwa), mogą też dotyczyć wielu państw, a nawet całego świata. Kryzysy mogą być bardziej lub mniej dotkliwe dla różnych podmiotów, w zależności od liczby i rodzaju branż, których dotyczą. Różnice między kryzysami zidentyfikowano na przykładzie dwóch ostatnich, mających wpływ na finanse publiczne: kryzysu finansowego z lat 2007–2010 oraz tzw. kryzysu COVID-19 z lat 2020–2021, zwanego także kryzysem pandemicznym lub kryzysem 2020+ (tabela 1).

Kryzys finansowy zapoczątkowany w 2007 r. spowodował gwałtowne zmiany na rynku finansowym wiążące się z niedoborem płynności (środków finansowych) lub z niewypłacalnością uczestników rynku oraz interwencjami władz publicznych mającymi na celu zapobieżenie tej sytuacji lub zmniejszenie jej niekorzystnych konsekwencji (Bordo, Eichengreen, Klingebiel i Martinez-Peira, 2001). Kryzys COVID-19 wyróżnia się na tle innych zjawisk kryzysowych. Można go określić jako „ostre, zróżnicowane sektorowo wyhamowanie działalności gospodarczej w reakcji na silny, słabo rozpoznany szok pandemiczny i wynikające z niego daleko idące decyzje administracyjne” (Wojtyna, 2020, s. 47). Jego cechą jest to, że niepewność dotycząca przebiegu pandemii i czasu jej trwania powoduje wyjątkowo dużą niepewność dotyczącą przebiegu procesów gospodarczych. Ponadto jest to specyficzny kryzys bliźniaczy, gdyż problemy zdrowotne negatywnie oddziałują na gospodarkę, a jednocześnie prowadzenie działalności gospodarczej na przedkryzysowym poziomie wpływa na szybkość rozprzestrzeniania się COVID-19. Pandemia i gospodarka „zarażają się” wzajemnie (Wojtyna, 2020).

Autorzy nie są zgodni co do tego, w jaki sposób kryzys finansowy z lat 2007–2010 wpłynął na polską gospodarkę i stan finansów państwa. Niektórzy twierdzą, że w Polsce sektor bankowy i finansowy w niewielkim stopniu odczuł skutki światowego kryzysu finansowego, ponieważ jego przyczyny miały charakter zewnętrzny, a polskie instytucje finansowe nie inwestowały w „toksyczne” aktywa amerykańskie (złe kredyty i derywaty kredytowe) i prowadziły ostrożną politykę. Rzeczywiste problemy polskiej gospodarki i finansów publicznych pojawiły się w ostatniej fazie kryzysu, czyli w latach 2009–2010 (Chojna-Duch, 2011). Zgadza się z tym Nazarczuk (2013), który dodaje, że kryzys był odczuwalny przez jst. Na poziomie województw najbardziej negatywne zmiany zaobserwowano w województwach: kujawsko-pomorskim, świętokrzyskim, lubelskim i opolskim. Najmniej odczuwalny był kryzys w województwach: pomorskim, mazowieckim, podlaskim, w których dynamika wzrostu PKB prze-

Tabela 1. Kryzys finansowy versus kryzys COVID-19

Kryterium rozróżnienia	Kryzys finansowy	Kryzys COVID-19
Okres	zapoczątkowany w połowie 2007 r., szczyt przypadł na lata 2008–2009; trudno podać datę zakończenia	zapoczątkowany w marcu 2020 r., trudno określić okres trwania
Czynnik wywołujący	zapaść na rynku pożyczek hipotecznych wysokiego ryzyka w USA (symbolicznie: upadek banku Lehman Brothers)	czynnik pozagospodarczy
Natura kryzysu	dotyczył przede wszystkim rynku nieruchomości w USA oraz sfery finansowej; w końcowej fazie nastąpiła transmisja jego impulsów na sferę realną	dotknął sfery realnej gospodarki zarówno podażowej, jak i popytowej oraz sfery finansowej
Sektory najbardziej dotknięte skutkami	rynek kapitałowy, rynek walutowy, rynek międzybankowy i rynek kredytowy	turystyka, hotelarstwo, gastronomia, branża artystyczna, inne usługi (fryzjerskie, kosmetyczne, sportowe, rozrywkowe)
Zasięg	głównie USA, Wielka Brytania i państwa Europy Zachodniej, ale także Chiny, Japonia	ogólnoświatowy kryzys gospodarczy
Cechy kryzysu	upadek instytucji finansowych, straty banków, zachwianie na giełdach papierów wartościowych, w konsekwencji: spadek produkcji, wzrost bezrobocia, spadek konsumpcji i inwestycji	głęboka recesja, znaczna skala spadku PKB i innych wskaźników; zróżnicowanie branżowo-sektorowe; zróżnicowanie przestrzenne; przybiera na sile wraz ze wzrostem liczby zakażeń i ustanawianiem kolejnych restrykcji (tzw. lockdownów) oraz słabnie wraz ze znoszeniem tych ograniczeń

Źródło: Opracowanie własne na podstawie (Shahrokhi, 2011; Wojtyna, 2020).

kroczyła 3%. Nazarczuk (2013) twierdzi też, że bardzo silnie zróżnicowane były konsekwencje tego kryzysu w obrębie województw. Potwierdził tezę, że podregiony przejściowe (tj. miejsko-wiejskie) w mniejszym stopniu niż obszary miejskie i rolnicze „odczuły” negatywne skutki światowego kryzysu finansowego, co należy tłumaczyć zróżnicowaną strukturą wytwarzania produktów oraz swoistym „zamknięciem” tych obszarów, tzn. kierowaniem ich produkcji na zaspokajanie potrzeb wewnętrznych kraju lub pobliskich miast.

Kryzys finansowy z 2007 r. w większym stopniu dotknął budżety centralne niż gminne, ponieważ dochody gmin są mniej wrażliwe na wahania cyklu koniunkturalnego. Czynnikiem różnicującym wpływ kryzysu na dochody i wydatki gmin były (Špaček i Dvořáková, 2011): rodzaj gminy (miej-

ska, wiejska, miejsko-wiejska) oraz jej wielkość liczona liczbą mieszkańców. Do czynników tych można też zaliczyć model samorządu terytorialnego i związaną z tym strukturę dochodów budżetowych, wśród których może być więcej lub mniej dochodów wrażliwych na cykl koniunkturalny. Ważna jest też świadomość władz i urzędników lokalnych, ich otwartość, kreatywność, gotowość do współpracy z instytucjami finansowymi (Špaček i Dvořáková, 2011). Wydaje się, że te same czynniki mogą determinować odporność gmin na kryzys COVID-19 i różnicować ich reakcje (wykorzystanie instrumentów polityki budżetowej).

Kryzys COVID-19 spowodował spadek produkcji, wolumenu sprzedaży oraz globalnego popytu. Z badań przeprowadzonych w Polsce w połowie 2020 r. wynika, że tylko część władz samorządowych z rozwiniętych gospodarczo miast (około 35%) spodziewała się, że pandemia wywoła długotrwałe i głębokie konsekwencje dla lokalnej gospodarki. Ich optymistyczna postawa wpłynęła na to, że w gminach tych nie planowano zmiany priorytetów i kierunków lokalnej polityki gospodarczej (Sztando, 2020). Argumentowano przy tym, że podmioty (przemysł maszynowy, motoryzacyjny, górniczy, szwalniczy), które dotknął kryzys, są częścią światowych grup kapitałowych, więc wsparcie, którego mogłyby udzielić gminy, nie zmieniłoby ich sytuacji. Mali, lokalni wytwórcy oraz usługodawcy byli jednak wspierani za pomocą doraźnych, niewielkich zwolnień podatkowych. Oczekiwanie, że samorząd terytorialny będzie wspierał przedsiębiorców i wzrost gospodarczy, było powszechne, np. w Wielkiej Brytanii (Ahrens i Ferry, 2020).

Kryzys COVID-19 spowodował gwałtowny, kilkuprocentowy spadek dochodów budżetowych (Sztando, 2020). W dużym stopniu oddziałuje on na dochody i wydatki jednostek samorządowych (Nemec i Špaček, 2020), choć wpływ ten jest zróżnicowany (Gordon, Dadayan i Rueben, 2020). Czynnikiem różnicującym wpływ kryzysu COVID-19 na samorząd terytorialny w poszczególnych państwach są (Allain-Dupré, Chatry, Michalun i Moisiso, 2020): stopień decentralizacji (zakres odpowiedzialności samorządu), struktura dochodów (Chernick, Copeland i Reschovsky, 2021) i ich wrażliwość na wahania koniunktury gospodarczej, zdolność do absorbowania stresu fiskalnego, stabilność fiskalna i zakres, formy i skuteczność wsparcia otrzymanego ze strony organów państwa. Negatywne konsekwencje kryzysu COVID-19 są też bardziej dotkliwe dla bardzo małych i małych gmin, dużych miast, gmin mających transport publiczny oraz gmin atrakcyjnych turystycznie (Nemec i Špaček, 2020). Dotkliwe negatywne konsekwencje dla wspólnot atrakcyjnych turystycznie wystąpiły też w USA (Gordon i in., 2020). Pierwsze badania w Czechach i na Słowacji (Nemec i Špaček, 2020) sugerują, że kryzys COVID-19, w przeciwieństwie do kryzysu finansowego z 2007 roku, mocniej dotknie budżety lokalne niż budżety centralne. Spadają nie tylko dochody podatkowe, ale także opłaty za parkowanie,

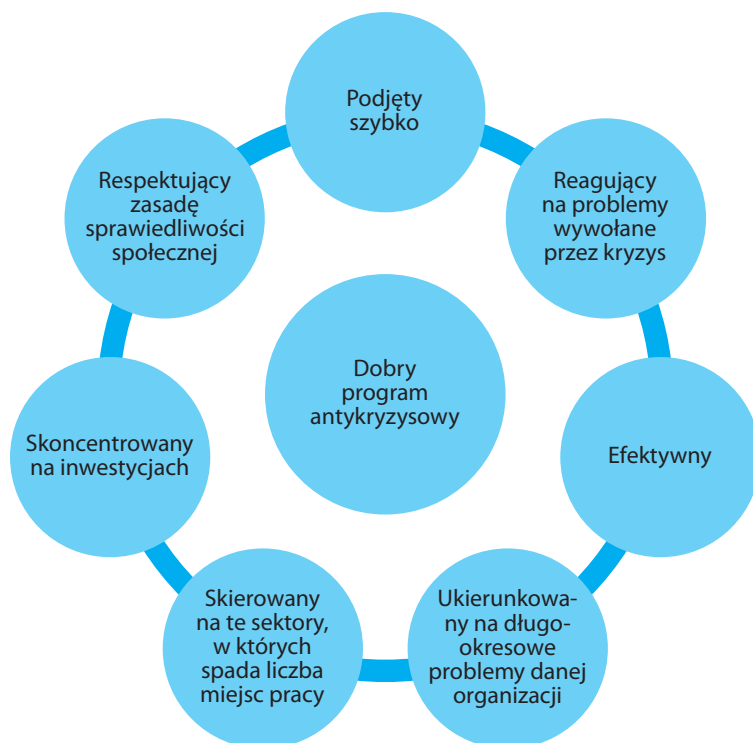
za przejazdu środkami komunikacji miejskiej, opłaty za wydawanie koncesji dla lokali sprzedających napoje alkoholowe, wpływy z najmu lokali komunalnych. Towarzyszą temu dodatkowe wydatki na zapewnienie bezpieczeństwa sanitarnego, pomoc dla przedsiębiorców, itp. (Gordon i in., 2020). Rzeczywisty wpływ pandemii COVID-19 na dochody i wydatki gmin jest jeszcze trudny do przewidzenia, ponieważ, jak wynika z doświadczeń po wcześniejszych kryzysach, przedłużający się kryzys gospodarczy ostatecznie prowadzi do ograniczenia wydatków budżetowych gmin. Taka sytuacja pojawia się najczęściej z 1–2 letnim opóźnieniem (Blöchliger, Charbit, Campos i Vammalle, 2010). W tych warunkach bez wsparcia rządu centralnego jst nie będą w stanie ani znacząco wspierać wzrostu gospodarczego, ani zaspokajać potrzeb mieszkańców (Ahrens i Ferry, 2020).

Samorząd terytorialny jest elementem sektora finansów publicznych, dlatego zjawiska kryzysowe przenikają do systemu finansów samorządowych. W czasie poprzedniego kryzysu badacze (Poniatowicz, 2014) raportowali, że systematycznie maleją dochody jst, zwłaszcza te, które są uzależnione od wahań koniunktury gospodarczej. W konsekwencji powiększał się deficyt budżetowy jst oraz wysokość ich zadłużenia (Reinhart i Rogoff, 2011). W Polsce zbiegło się to w czasie z dużą skalą inwestycji samorządowych współfinansowanych z funduszy Unii Europejskiej w perspektywie finansowej z lat 2007–2013. Wydatki podsektora samorządowego stanowią coraz większą część PKB danego państwa, więc finanse samorządowe są coraz bardziej wrażliwe na negatywne szoki zewnętrzne związane z kryzysami (Guziejewska, 2010).

Kryzys COVID-19 jest także katalizatorem pozytywnych zmian. Po pandemii przewiduje się odwrót od zorganizowanej, masowej, zagranicznej turystyki i zwrócenie się w stronę turystyki indywidualnej, z wykorzystaniem małych lokalnych pensjonatów, gospodarstw agroturystycznych, pól namiotowych. Spodziewany jest też wzrost zainteresowania wynajmem krótkoterminowym. Małe gminy z walorami turystycznymi liczą na wzrost ruchu turystycznego (Sztando, 2020), co powinno złagodzić konsekwencje kryzysu pandemicznego. Sprzyjają temu decyzje podjęte na szczeblu państwa polegające na przyznaniu dopłaty do wypoczynku w kraju w postaci bonu o wartości 500 zł na każde dziecko do lat 18, ważnego do 30 września 2022 r. (Ustawa z 15 lipca 2020 r.).

Ze względu na to, że kryzys może mieć charakter ogólnokrajowy lub globalny, powstaje problem, w jaki sposób należy na niego reagować. Stiglitz (2010) formułuje rekomendacje pod adresem dobrego programu antykryzysowego (rysunek 1).

Kryzys COVID-19 znacznie różni się od wcześniejszego kryzysu finansowego. Niemniej jednak reakcje władz publicznych na ten kryzys powinny uwzględniać doświadczenia w przygotowywaniu i implementacji wcześniejszych programów antykryzysowych, dlatego że niezależnie od źródła wpływ kryzysu na



Rysunek 1. Cechy dobrego program antykryzysowego

Źródło: Opracowanie własne na podstawie (Stiglitz, 2010).

gospodarkę jest podobny. Dlatego rekomendacje Stiglitz (2020b) nie tracą na aktualności. Odnoszą się one do pożądaných cech rządowych (ogólnopaństwowych) programów antykryzysowych, ale naszym zdaniem podobnymi cechami powinny się charakteryzować programy/strategie ustanawiane przez jst.

W reakcji na kryzys COVID-19 gminy mogą przyjąć kilka strategii (Maher, Hoang i Hindery, 2020): 1) zmniejszania wydatków uznaniowych, np. na wsparcie organizacji pozarządowych i stypendia; 2) zmniejszania wydatków inwestycyjnych i wydatków na remonty bieżące; 3) poprawy efektywności działania; 4) ograniczania godzin świadczenia usług lub zmniejszania zatrudnienia lub zintensyfikowania współpracy w celu obniżenia kosztów.

Gminy mogą też w dwojaki sposób aktywnie przeciwdziałać skutkom kryzysu. Pierwszy to wykorzystywanie instrumentów polityki dochodowej: obniżanie podatków i opłat lokalnych, opłat za usługi i korzystanie z majątku. Gminy chętnie udzielają zwolnień z opłat i podatków na Litwie (Dvorak, 2021) i w Polsce (Sztando, 2020). Drugi to stosowanie instrumentów polityki wydatkowej samorządu i udzielanie pomocy podmiotom gospodarczym w postaci

tw. pakietów stymulacyjnych. Wydatki te oznaczają wzrost interwencji samorządu terytorialnego w gospodarkę, powodują (lub mogą to czynić) wzrost deficytu budżetowego i długu publicznego. W czasie kryzysu COVID-19 jst mogą też ponosić niespotykane wcześniej wydatki na przeciwdziałanie rozprzestrzenianiu się wirusa. W niektórych państwach gminy z powodzeniem podejmują współpracę (szczególnie w sferze opieki zdrowotnej) z innymi jst oraz z podmiotami prywatnymi w celu wzrostu efektywności podejmowanych działań (Ito i Pongeluppe, 2020).

Zdolność gmin do ustanowienia programów pomocowych i ich finansowania w długim okresie jest różna. Gminy małe, o stosunkowo niewielkich dochodach, mogą oferować mniejsze wsparcie i przez krótki czas. Gminy większe, mające nadwyżki z lat ubiegłych oraz będące w lepszej sytuacji finansowej (mające zdolność do zaciągania zobowiązań), mogą wykazywać większą skłonność do ustanawiania lokalnych programów antykryzysowych i do ich kontynuowania w dłuższym okresie (Crow, Albright, Ely, Koebele i Lawhon, 2018). Wsparcie takie może być też finansowane z rezerw ujętych w budżecie jst, ze źródeł specjalnych (np. z funduszy celowych) oraz ze środków otrzymanych z budżetu państwa.

2. Nadzwyczajne instrumenty lokalnej polityki antykryzysowej

Przeciwdziałanie zjawiskom kryzysowym i stymulowanie rozwoju gospodarczego przez gminy odbywa się za pomocą instrumentów interwencjonizmu lokalnego, zwanych instrumentami gminnej polityki antykryzysowej, będących wyrazem dyskrecjonalnej (aktywnej) polityki gospodarczej organów gmin. Na politykę tę składają się działania związane z walką ze skutkami COVID-19, w szczególności takie, które wprowadzają zmiany w dotychczasowej polityce budżetowej, zostały publicznie procedowane i ogłoszone oraz które wywołują skutki finansowe (Instrukcja, 2021). Interwencjonizm ten ma na celu złagodzenie skutków kryzysu oraz wprowadzenie jednostek samorządowych na długookresową ścieżkę rozwoju przez skoordynowane oddziaływanie władz lokalnych na decyzje podmiotów gospodarczych działających na terenie jst lub zlokalizowanych poza jej terenem. Instrumenty te można podzielić według różnych kryteriów, np. na (Kogut-Jaworska, 2008): instrumenty finansowe (budżetowe) o charakterze dochodowym i wydatkowym, prawne, organizacyjne, informacyjno-szkoleniowe. Badanie prezentowane w tym rozdziale odnosi się do instrumentów finansowych przedstawionych w tabeli 2, z tym że skupiono się w nim głównie na instrumentach dochodowych.

Tabela 2. Finansowe instrumenty gminnej polityki antykrzysowej

Instrumenty polityki dochodowej	Instrumenty polityki wydatkowej
Polityki fiskalnej, np. zwolnienia podatkowe, obniżenie stawek podatków i opłat lokalnych, odroczenie terminu zapłaty, rozłożenie na raty należności podatkowej, umorzenie zaległości podatkowej	Bezpośrednia pomoc dla przedsiębiorców: np. dotacje, subwencje, poręczenia kredytowe, dofinansowanie kosztów wynagrodzeń
Dotyczące korzystania z majątku (gospodarowania nieruchomościami), np. czynsze najmu, dzierżawy, opłaty za użytkowanie wieczyste, odstąpienie od egzekucji należności cywilnoprawnych	Wydatki na poprawę bezpieczeństwa sanitarnego
Dotyczące opłat za usługi, np. zwolnienie z opłaty, np. za koncesje na sprzedaż alkoholu	Wydatki na cele informacyjno-promocyjne
Polityki cenowej, np. ceny (opłaty) za usługi komunalne (np. za wodę, odpady, za bilety komunikacji zbiorowej, przedszkole)	Wydatki inwestycyjne

Źródło: Opracowanie własne.

Charakterystyka instrumentów wymienionych w tabeli 2 była już podejmowana w literaturze przedmiotu np. przez Rolewicz (1999) i Kogut-Jaworską (2008), dlatego w tym miejscu omówimy tylko nadzwyczajne (obowiązujące w latach 2020–2021) instrumenty polityki dochodowej, które gminy mogły wykorzystać na podstawie tzw. ustawy COVID-19 z marca 2020 r. (ze zmianami). Instrumenty te scharakteryzowano w tabeli 3.

Tabela 3. Nadzwyczajne instrumenty polityki dochodowej możliwe do zastosowania przez gminy w latach 2020–2021

Rodzaj instrumentu, podstawa prawna	Opis
Polityki fiskalnej - zwolnienie art. 15p tzw. ustawy COVID-19	Od 31.03.2020 r. rada gminy mogła podjąć uchwałę o zwolnieniu z podatku od nieruchomości wskazane grupy przedsiębiorców, których płynność finansowa uległa pogorszeniu w związku z ponoszeniem negatywnych konsekwencji ekonomicznych z powodu COVID-19. Zwolnienie dotyczyło gruntów, budynków i budowli związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej. Można je było przyznać za część 2020 r. (oraz za wybrane miesiące – początkowo pierwszego półrocza 2021 r. – a następnie całego 2021 r.)

cd. tabeli 3

Rodzaj instrumentu, podstawa prawna	Opis
Polityki fiskalnej – ulga art. 15p tzw. ustawy COVID-19	Od 31.03.2020 r. rada gminy mogła przedłużyć, w drodze uchwały, wskazanym grupom przedsiębiorców, których płynność finansowa uległa pogorszeniu w związku z ponoszeniem negatywnych konsekwencji ekonomicznych z powodu COVID-19, terminy płatności rat podatku od nieruchomości, płatnych w kwietniu, maju i czerwcu 2020 r., nie dłużej niż do dnia 30.09.2020 r. (oraz płatnych w wybranych miesiącach 2021 r., nie dłużej niż do dnia 31.12.2021 r. {początkowo nie dłużej niż do 30.09.2020 r.})
Polityki fiskalnej – zwolnienie art. 15q tzw. ustawy COVID-19	Od 18.04.2020 r. rada gminy mogła podjąć uchwałę o zwolnieniu z podatku od nieruchomości gruntów, budynków i budowli zajętych na prowadzenie działalności w sferze pożytku publicznego przez podmioty wskazane w przepisach prawnych, których płynność finansowa uległa pogorszeniu w związku z ponoszeniem negatywnych konsekwencji ekonomicznych z powodu COVID-19
Polityki fiskalnej – ulga art. 15q tzw. ustawy COVID-19	Od 18.04.2020 r. rada gminy mogła podjąć uchwałę o przedłużeniu terminów płatności rat podatku od nieruchomości podmiotom działającym w sferze pożytku publicznego, których płynność finansowa uległa pogorszeniu w związku z ponoszeniem negatywnych konsekwencji ekonomicznych z powodu COVID-19
Dotyczące korzystania z majątku – zwolnienie art. 15j tzw. ustawy COVID-19	Organ stanowiący jst mógł, w drodze uchwały, postanowić o niepobieraniu czynszu najmu i dzierżawy oraz opłaty z tytułu oddania nieruchomości w użytkowanie przypadających jst oraz w odniesieniu do nieruchomości należącej do zasobu nieruchomości danej jst, wykorzystywanej do prowadzenia działalności gospodarczej, od podmiotów, określonych w ustawie COVID-19
Dotyczące korzystania z majątku – ulga art. 15j tzw. ustawy COVID-19	Organ stanowiący jst mógł, w drodze uchwały, postanowić o pomniejszeniu opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości stanowiącej własność jst, wykorzystywanej do prowadzenia działalności gospodarczej, należnej za 2020 r.
Dotyczące korzystania z majątku – ulga art. 15zzzg tzw. ustawy COVID-19	Cywilnoprawne należności przypadające jst lub jej jednostkom organizacyjnym mogły być umarzane, a terminy ich spłaty odroczone lub rozkładane na raty przez organ wykonawczy (na wniosek podmiotu, którego płynność finansowa uległa pogorszeniu w związku z ponoszeniem negatywnych konsekwencji ekonomicznych z powodu COVID-19) do czasu określenia przez organ stanowiący jst zasad udzielania tych ulg

cd. tabeli 3

Rodzaj instrumentu, podstawa prawna	Opis
Dotyczące opłat za usługi – zwolnienie art. 31 z zca ust. 1 tzw. ustawy COVID-19	Od 24.06.2020 r. rada gminy mogła podjąć uchwałę o zwolnieniu z opłaty za korzystanie z zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych należnej w 2020 r. lub w 2021 r. rada gminy mogła przyznać zwrot opłaty pobranej od przedsiębiorców, którzy wnieśli ją jednorazowo (...) za 2021 r. w terminie do dnia 31.01.2021 r. Instrument ten nie mógł być zastosowany w odniesieniu do opłat za korzystanie z zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży
Dotyczące opłat za usługi – ulga art. 31 z zca ust. 2 tzw. ustawy COVID-19	Od 24.06.2020 r. rada gminy mogła podjąć uchwałę o przedłużeniu terminu wniesienia opłaty za korzystanie z zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych należnej w 2020 r. do dnia 31.12.2020 r., a należnej w 2021 r. – do dnia 31.12.2021 r.

Uwaga: Wskazano tylko nadzwyczajne instrumenty wykorzystywane w realizacji zadań własnych.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie (Ustawa z dnia 31 marca 2020 r.).

Decyzje o zastosowaniu wymienionych instrumentów i zakresie udzielonego wsparcia były podejmowane samodzielnie przez rady gmin bądź organy wykonawcze (stosownie do właściwości), zgodnie z prowadzoną przez nie polityką dostosowaną do sytuacji lokalnej. Instrumenty te były adresowane zarówno do osób fizycznych, jak i osób prawnych i jednostek nieposiadających osobowości prawnej. Mogły z nich skorzystać przede wszystkim podmioty prowadzące działalność gospodarczą, a niekiedy też działalność w sferze pożytku publicznego. Niewiele instrumentów kierowano do osób fizycznych nieprowadzących działalności gospodarczej.

3. Metoda badań i charakterystyka zbiorowości

Niniejszy rozdział przygotowano na podstawie przeglądu literatury oraz ankiety przeprowadzonej przez autorki wśród gmin w Polsce (stan na 30 czerwca 2020 r.). Ankieta dotyczyła działań wspierających podmioty gospodarcze i mieszkańców wprowadzonych przez gminy w pierwszych czterech miesiącach (marzec – czerwiec 2020 r.) pandemii COVID-19.

Badanie przeprowadzono od 24 lipca do 11 września 2020 r. Do zebrania danych wykorzystano kwestionariusz ankiety w wersji elektronicznej, wypełniany przez respondentów samodzielnie, po przesłaniu do nich prośby zawierającej adres dostępu do badania (Computer Assisted Web Interview – CAWI). Za-

stosowano metodę pełną badania. Ankietę rozesłano do urzędów wszystkich gmin w Polsce. Badaniem objęto więc 2477 gmin różniących się statusem (typem) administracyjnym, z tego: 1533 gmin wiejskich, 642 gmin miejsko-wiejskich oraz 302 gmin miejskich, w tym 66 gmin będących miastami na prawach powiatu (struktura gmin z dnia 31.12.2020 r.). Otrzymano odpowiedzi od 1874 gmin (zwrotność ankiet wyniosła 75,7%).

W badaniu ankietowym odpowiedziało $N = 1874$ gmin, z czego większość stanowiły gminy wiejskie (60,2%), a następnie miejsko-wiejskie (25,0%), mniejszą część stanowiły gminy miejskie (11,9%) oraz miasta na prawach powiatu (2,8%). Pod względem liczby mieszkańców przeważały gminy z liczebnością do 10 tys. osób (63,5%), a następnie 10–20 tys. mieszkańców (21,9%). Wśród respondentów przeważały gminy, których dochody bieżące na mieszkańca w 2019 r. wynosiły poniżej 3000 PLN (23,7%) lub 4500–5000 PLN (24,3%) i powyżej 5000 PLN (22,5%). Rozkład gmin według województw był mniej więcej proporcjonalny z przewagą gmin z województwa mazowieckiego (11%), a mniejszym odsetkiem gmin z województw: zachodniopomorskiego (4%), świętokrzyskiego (4%) i lubuskiego (4%) (tabela 4).

Tabela 4. Charakterystyka gmin, które udzieliły odpowiedzi na ankietę

Wyszczególnienie	<i>N</i>	Odsetek
Typ administracyjny gminy		
Gmina wiejska	1129	60,2
Gmina miejsko-wiejska	469	25,0
Gmina miejska	223	11,9
Miasto na prawach powiatu	53	2,8
Liczba mieszkańców (2019)		
Do 10 000	1190	63,5
10 000–20 000	410	21,9
20 000–30 000	124	6,6
30 000–40 000	47	2,5
40 000–50 000	30	1,6
50 000–100 000	42	2,2
Powyżej 100 000	31	1,7
Dochody bieżące na mieszkańca (2019, PLN)		
Poniżej 3000 PLN	444	23,7
3000–3500 PLN	116	6,2
3500–4000 PLN	118	6,3
4000–4500 PLN	318	17,0
4500–5000 PLN	456	24,3
Powyżej 5000 PLN	422	22,5

cd. tabeli 4

Wyszczególnienie	N	Odsetek
Województwo		
Dolnośląskie	123	6,6
Kujawsko-pomorskie	120	6,4
Lubelskie	170	9,1
Lubuskie	68	3,6
Łódzkie	133	7,1
Małopolskie	152	8,1
Mazowieckie	212	11,3
Opolskie	48	2,6
Podkarpackie	113	6,0
Podlaskie	99	5,3
Pomorskie	87	4,6
Śląskie	133	7,1
Świętokrzyskie	82	4,4
Warmińsko-mazurskie	91	4,9
Wielkopolskie	167	8,9
Zachodniopomorskie	76	4,1

Źródło: Badanie własne.

4. Wyniki badań

Reakcja władz gminnych na kryzys COVID-19 była zróżnicowana. Gminy stosowały różne instrumenty finansowe, zarówno o charakterze dochodowym, jak i wydatkowym. Badania wykazały, że w przypadku większości gmin nie zostały ustanowione zwolnienia przedmiotowe w podatkach i opłatach lokalnych. Z instrumentu tego skorzystało jedynie 26,0% gmin. Mniej niż połowa gmin odroczyła terminy płatności podatków i opłat lokalnych (41,0%). W około połowie gmin udzielano ulg w podatkach i opłatach lokalnych (50,4%) (tabela 5).

W pierwszych miesiącach pandemii COVID-19 w Polsce w 41% gmin rozłożone zostały na raty płatności danin lokalnych lub zaległości z tego tytułu. Najczęściej takie preferencje stosowano w podatku od nieruchomości (16,8%) i podatku od środków transportowych (6,4%). Nieliczne gminy podjęły takie decyzje w odniesieniu do opłaty miejscowej (0,7%), opłaty uzdrowiskowej (0,6%), opłaty reklamowej (0,5%) i opłaty od posiadania psów (0,6%) (tabela 6).

Tabela 5. Rozkład odpowiedzi dotyczących zwolnień przedmiotowych, ulg i odroczeń w podatkach i opłatach lokalnych

Wyszczególnienie	Nie		Tak	
	<i>N</i>	odsetek	<i>N</i>	odsetek
Czy radni ustanowili zwolnienia przedmiotowe w podatkach i opłatach lokalnych?	1386	74,0	488	26,0
Czy organ podatkowy gminy udzielił ulg w podatkach i opłatach lokalnych (stan na 30.06.2020)?	929	49,6	945	50,4
Czy odraczano termin płatności podatków i opłat lokalnych?	1106	59,0	768	41,0

Źródło: Badanie własne.

Tabela 6. Rozkład odpowiedzi dotyczących rozłożenia na raty płatności danin lokalnych lub zaległości z tego tytułu

Wyszczególnienie	Nie		Tak	
	<i>N</i>	odsetek	<i>N</i>	odsetek
Podatek od nieruchomości	1559	83,2	315	16,8
Podatek od środków transportowych	1755	93,6	119	6,4
Podatek rolny	1793	95,7	81	4,3
Podatek leśny	1841	98,2	33	1,8
Opłata targowa	1856	99,0	18	1,0
Opłata miejscowa	1860	99,3	14	0,7
Opłata uzdrowiskowa	1863	99,4	11	0,6
Opłata reklamowa	1864	99,5	10	0,5
Opłata od posiadania psów	1862	99,4	12	0,6

Źródło: Badanie własne.

Mniej niż 20% miast na prawach powiatu ograniczyło egzekucję administracyjną należności pieniężnych. Te, które to zrobiły, częściej odstępowały od egzekucji w stosunku do osób fizycznych (16,1%) niż osób prawnych i jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej (15,2%). Rzadko też zwalniano najemców lokali komunalnych (mieszkalnych, użytkowych) z czynszu najmu. Takie zwolnienia nastąpiły w przypadku 25% gmin (dla lokali użytkowych) i tylko 9% gmin w przypadku lokali mieszkalnych (tabela 7).

W nielicznych gminach obniżono opłaty (ceny) za korzystanie z infrastruktury komunalnej, np. za wodę, gospodarowanie odpadami lub dopłacano do rachunków za media. Odraczanie lub rozkładanie na raty należności gminy o charakterze cywilnoprawnym występowało głównie w przypadku czynszu (12,3%), rzadziej dzierżawy (9,6%) i opłaty z tytułu wieczystego użytkowa-

Tabela 7. Rozkład odpowiedzi dotyczących ograniczeń egzekucji administracyjnych i zwolnień z czynszu

Wyszczególnienie		Nie		Tak	
		N	odsetek	N	odsetek
Czy ograniczono egzekucję administracyjną należności pieniężnych (dotyczy miast na prawach powiatu)?	osoby fizyczne	1572	83,9	302	16,1
	osoby prawne i jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej	1590	84,8	284	15,2
Czy zwolniono najemców lokali komunalnych z czynszu najmu?	lokale mieszkalne	1826	97,4	48	2,6
	lokale użytkowe	1406	75,0	468	25,0
	osoby fizyczne	1706	91,0	168	9,0
	osoby prawne i jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej	1742	93,0	132	7,0

Źródło: Badanie własne.

Tabela 8. Rozkład odpowiedzi dotyczących obniżenia opłat za infrastrukturę komunalną, odroczeń należności o charakterze cywilnoprawnych oraz zwolnień z opłat za żłobki i przedszkola

Wyszczególnienie		Nie		Tak	
		N	odsetek	N	odsetek
Czy obniżono opłaty za korzystanie z infrastruktury komunalnej, np. za wodę, gospodarowanie odpadami lub tzw. dopłata do rachunków?	Opłata za wodę	1852	98,8	22	1,2
	Opłata za gospodarowanie odpadami	1857	99,1	17	0,9
	Dopłata do rachunków	1860	99,3	14	0,7
Czy odraczano lub rozkładano na raty należności gminy o charakterze cywilnoprawnym?	Czynsze	1643	87,7	231	12,3
	Dzierżawy	1694	90,4	180	9,6
	Opłaty z tytułu użytkowania wieczystego	1714	91,5	160	8,5
Czy zwolniono mieszkańców z opłaty stałej za przedszkola i żłobki?	Przedszkola	1660	88,6	214	11,4
	Żłobki	1646	87,8	228	12,2

Źródło: Badanie własne.

nia gruntów (8,5%). Mieszkańców rzadko zwalniano również z opłat za żłobki (12,3%) i przedszkola (11,4%) (tabela 8).

Większość badanych gmin zadeklarowała ubytek dochodów z tytułu udzielonych zwolnień, ulg, obniżek i innych działań związanych ze zwalczaniem

skutków COVID-19 na poziomie do 50 000 PLN. Wysokość wydatków poniesionych na działania związane ze zwalczaniem skutków pandemii wynosiła również zazwyczaj do 50 000 PLN (tabela 9).

Tabela 9. Rozkład odpowiedzi dotyczących ubytku dochodów z tytułu udzielonych zwolnień, ulg, obniżek i innych działań związanych z COVID-19 i wysokości wydatków poniesionych na działania związane ze zwalczaniem skutków pandemii COVID-19 (na dzień 30.06.2020)

Wysokość ubytku dochodów			Wysokość nadzwyczajnych wydatków		
	<i>N</i>	odsetek		<i>N</i>	odsetek
Do 50 000 PLN	1306	69,7	do 50 000 PLN	935	49,9
50 000–100 000 PLN	207	11,0	50 000–100 000 PLN	368	19,6
100 000–200 000 PLN	134	7,2	100 000–150 000 PLN	203	10,8
200 000–300 000 PLN	64	3,4	150 000–200 000 PLN	107	5,7
300 000–400 000 PLN	41	2,2	200 000–300 000 PLN	105	5,6
400 000–500 000 PLN	19	1,0	300 000–500 000 PLN	76	4,1
powyżej 500 000 PLN	103	5,5	500 000–1 000 000 PLN	54	2,9
			powyżej 1 000 000 PLN	35	1,9

Źródło: Badanie własne.

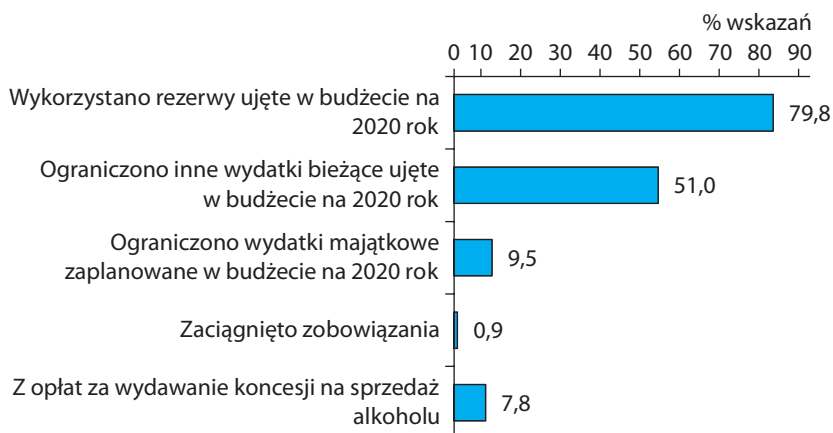
W badaniu podjęto również problematykę instrumentów wydatkowych, określając kierunki (rodzaje) wydatków budżetowych ponoszonych przez gminy na walkę z COVID-19. Najczęściej ponoszono wydatki na zakup masek ochronnych, rękawiczek ochronnych i płynów dezynfekujących dla pracowników urzędu i gminnych jednostek organizacyjnych (około 97%), na zakup masek ochronnych dla mieszkańców (69,3%) oraz na dezynfekcje przestrzeni publicznych (49,7%) (rysunek 2).

Wydatki związane z przeciwdziałaniem COVID-19 były finansowane głównie z rezerw, w tym na zarządzanie kryzysowe, ujętych w budżecie na 2020 r. (79,8%). W ponad połowie gmin (51,0%), aby sfinansować działania w zakresie walki z COVID-19, ograniczono inne wydatki bieżące zaplanowane na 2020 r. Ograniczenia te dotyczyły głównie organizacji wydarzeń kulturalnych oraz dotacji dla organizacji pożytku publicznego. Gminy rezygnowały też z oświetlania swojego terenu w nocy i wstrzymywały finansowanie zadań bieżących i inwestycyjnych zaproponowanych przez mieszkańców w formule budżetu obywatelskiego (rysunki 3 i 4).



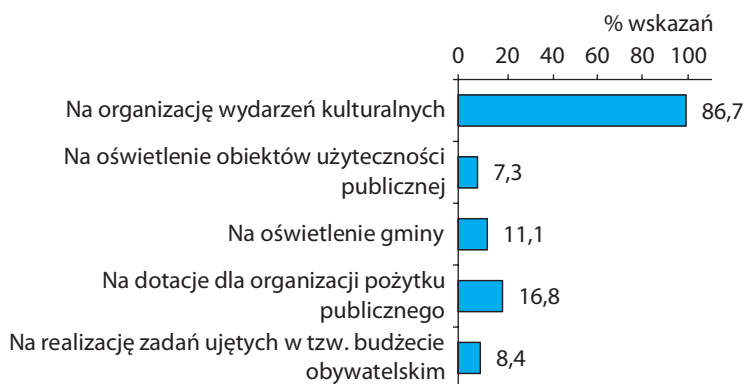
Rysunek 2. Wydatki poniesione z budżetu gminy na walkę z COVID-19

Źródło: Badanie własne.



Rysunek 3. Źródła finansowania wydatków gmin związanych z przeciwdziałaniem COVID-19

Źródło: Badanie własne.



Rysunek 4. Ograniczenia wydatków bieżących gmin w związku z koniecznością sfinansowania wydatków związanych z przeciwdziałaniem COVID-19

Źródło: Badanie własne.

5. Dyskusja

Kryzys COVID-19 jest zupełnie inny niż kryzys z 2007 r. Tamten odbił się przede wszystkim na dochodach gmin, głównie miast na prawach powiatu, bo w ich budżetach dominują dochody z udziałów w podatkach państwowych, które są wrażliwe na wahania gospodarcze. Kryzys COVID-19 spowodował nie tylko

spadek dochodów gmin (który nie był przedmiotem badań), ale także zmienił podejście do przeciwdziałania zjawiskom kryzysowym za pośrednictwem dochodowych i wydatkowych instrumentów antykryzysowej polityki gmin.

Decyzje o udzieleniu określonego wsparcia przedsiębiorcom i jego zakresie były podejmowane przez rady gmin (rzadziej przez organ wykonawczy), zgodnie z polityką dostosowaną do lokalnej sytuacji. W zdecydowanej większości gmin w pierwszych czterech miesiącach pandemii nie stosowano zwolnień podatkowych w celu wsparcia podmiotów gospodarczych i mieszkańców. W połowie ankietowanych gmin udzielano ulg na wniosek podatnika, w 41% odraczano termin płatności podatków i opłat lokalnych. Jak dowodzą Kańduła i Przybylska (2021), instrumenty podatkowe były najczęściej stosowane w gminach miejskich, w tym w miastach na prawach powiatu, a najrzadziej w gminach wiejskich. Oceniając postawę gmin, należy pamiętać, że są one samodzielne, ale nie autonomiczne. Oznacza to, że mogą podejmować tylko takie decyzje, które nie są zabronione. W Polsce gminy nie mogą ustanawiać zwolnień o charakterze podmiotowym i różnicować terminów zapłaty podatków w zależności od rodzaju prowadzonej działalności. Uprawnienia takie uzyskały gminy dopiero z dniem 31 marca 2020 r. (Ustawa z dnia 31 marca 2020 r.)¹. Dostosowanie gminnej polityki musiało jednak potrwać. Można też przypuszczać, że gminy zwlekały z ustanawianiem zwolnień również dlatego, że wiąże się z nimi nierefundowany przez państwo ubytek dochodów, który może uniemożliwić wykonanie części zadań. Bardziej prawdopodobne jest to, że część respondentów nie spodziewała się daleko idących niekorzystnych skutków pandemii, co potwierdzają też badania Sztando (2020), a poza tym na początku pandemii skala ograniczenia prowadzenia działalności gospodarczej nie była duża. W miarę ustanawiania kolejnych lockdownów w Polsce, podobnie jak np. w Wielkiej Brytanii (Ahrens i Ferry, 2020), rosły oczekiwania, że gminy będą wspierać przedsiębiorców, więc ich polityka prawdopodobnie zmieniała się.

Gminy w Polsce nie ponosiły wydatków na leczenie chorych, działalność służb sanitarnych i epidemiologicznych, ponieważ opieka zdrowotna jest opłacana głównie ze środków Narodowego Funduszu Zdrowia. Gminy nie wykonują zadań, które w warunkach pandemii wiązałyby się z wyższymi wydatkami (poza prowadzeniem szpitali i tworzeniem tzw. oddziałów COVID-owych przez miasta na prawach powiatu), więc ponosiły wydatki na promocję zdrowia. Prawie wszystkie gminy kupiły maski i rękawiczki ochronne oraz płyny dezynfekujące dla pracowników samorządowych. Blisko 70% gmin kupiło maski dla miesz-

¹ Rada gminy mogła uchwalić (za część 2020 r. i za wybrane miesiące 2021 r.) zwolnienia z podatku od nieruchomości: gruntów, budynków i budowli związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej, wskazanym grupom przedsiębiorców, których płynność finansowa uległa pogorszeniu w związku z ponoszeniem negatywnych konsekwencji ekonomicznych z powodu COVID-19.

kańców, a połowa dezynfekowała przestrzeń publiczną. Były to nadzwyczajne, dotąd niespotykane wydatki, których celem było ograniczenie rozprzestrzeniania się koronawirusa. Prawie 1/5 gmin udzieliła pomocy finansowej powiatom, z przeznaczeniem dla szpitali. Gminy ponosiły też wydatki pośrednio związane z przeciwdziałaniem pandemii, czyli takie, które miały złagodzić ich skutki ekonomiczne. Były to wydatki inwestycyjne (na kontynuację i planowanie nowych inwestycji) oraz wydatki na poręczenia kredytowe (w Łodzi). Ich celem było zapobieganie osłabieniu lub pobudzenie koniunktury gospodarczej (Ślemp, 2021).

Skala ubytku dochodów na skutek zastosowanych instrumentów i wzrostu wydatków nie była duża. Większość gmin deklarowała ten ubytek na poziomie nie wyższym niż 50 tys. zł, czyli tyle co 8-krotność dochodów ogółem gmin na mieszkańca i 17-krotność dochodów własnych (z udziałami w podatkach państwowych) gmin na mieszkańca w 2019 r. Nadzwyczajne wydatki związane z pandemią w większości gmin kształtowały się także poniżej 50 tys. zł, nie przekraczały więc równowartości 8-krotności wydatków gmin ogółem na mieszkańca w 2019 r. (GUS, 2020).

Jak dowodzą Kańduła i Przybylska (2021), wszystkie gminy, niezależnie od typu administracyjnego, finansowały wydatki bezpośrednio i pośrednio związane z COVID-19 z tych samych źródeł, przede wszystkim z rezerw ujętych w budżecie na 2020 r. Gminy ograniczały też inne, niekonieczne wydatki bieżące: na wydarzenia kulturalne, na dotacje dla organizacji pożytku publicznego. Gminy rezygnowały również z oświetlania swojego terenu w nocy i wstrzymywały finansowanie zadań bieżących i inwestycyjnych zaproponowanych przez mieszkańców w formule budżetu obywatelskiego. Zdecydowanie mniej respondentów zadeklarowało ograniczenie wydatków majątkowych, a nieliczni zaciągnęli zobowiązania. Mniej niż 10% gmin uczestniczących w badaniu działania związane z przeciwdziałaniem COVID-19 sfinansowało z opłat za wydanie zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia w miejscu lub poza miejscem sprzedaży. Przed pandemią wpływy z tych opłat mogły być przeznaczane tylko na zadania ujęte w gminnych programach profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych oraz gminnych programach przeciwdziałania narkomanii.

Otrzymane wyniki są częściowo zbieżne z badaniem Banku Gospodarstwa Krajowego (*Badanie*, 2020), w którym stwierdzono, że w celu finansowania nadzwyczajnych wydatków, które mogły wynieść 1–2% wydatków bieżących, w pierwszej kolejności ograniczono inne wydatki bieżące. W zależności od regionu wydatki inwestycyjne planowało ograniczyć od 10% do 30% jst (badanie BGK przeprowadzono wśród gmin, powiatów i województw).

Przypuszczamy, że gminy nie różniły się pod względem źródeł finansowania tych wydatków. Wynika to z nieprzewidzianego pojawienia się kryzysu pandemicznego. Przypuszczamy, że przeprowadzenie analogicznych badań na początku 2021 r. mogłoby wykazać, że miasta na prawach powiatu i gminy

z wyższymi dochodami finansowały te wydatki z kredytów i pożyczek, a gminy wszystkich typów administracyjnych z dodatkowych środków z budżetu państwa lub państwowych funduszy celowych². Może być jednak i tak, że część kosztów polityki antykryzysowej zostanie przeniesiona na podmioty świadczące usługi, np. na kluby sportowe, albo wprost na mieszkańców (poprzez podwyżkę opłat za usługi).

Zakończenie

Kryzys COVID-19 jest specyficzny nie tylko w wymiarze zdrowia, ale także ekonomii. Państwa i gminy działają zawsze w ramach budżetu, który w miarę możliwości powinien się równoważyć, więc kiedy ich dochody spadają, poszukuje się możliwości ograniczenia wydatków lub podnosi podatki (Stiglitz, 2020a). Badania pokazują, że na pierwszym etapie pandemii gminy w Polsce zachowywały się inaczej: zwiększały konieczne wydatki bieżące (których celem było przeciwdziałanie rozprzestrzenianiu się wirusa), zmniejszały wydatki niekonieczne oraz ograniczały swoje dochody. Organy gmin wspierały zarówno mieszkańców, jak i podmioty gospodarcze i placówki świadczące usługi zdrowotne. Nie można stwierdzić, aby te dyskrecjonalne działania – przynajmniej w pierwszych miesiącach pandemii – układały się w spójną strategię antykryzysową i przybierały postać lokalnych tarcz antykryzysowych. Były one podejmowane *ad hoc*, prawdopodobnie na wzór innych gmin³.

Wydatki, które gminy poniosły w początkowym okresie pandemii, można podzielić na te, które bezpośrednio przyczyniały się do ograniczenia rozprzestrzeniania się choroby, oraz wydatki, które miały łagodzić ekonomiczne skutki pandemii. Wydatki te mają jednak niewielki wpływ na zahamowanie spadku tempa wzrostu gospodarczego. Większe możliwości finansowe i organizacyjne ma w tej sferze państwo. Niemniej należy postulować, aby wzorem 50 miast

² Wsparcie ze strony państwa przybrało postać środków na inwestycje przekazanych z Rządowego funduszu inwestycji lokalnych finansowanych z Funduszu przeciwdziałania COVID-19, którego administratorem jest Bank Gospodarstwa Krajowego. Zasady przyznawania tych środków mają niewiele wspólnego z sytuacją finansową poszczególnych jednostek samorządowych, a ponadto za ich pomocą udało się „podkolorować” stopień samodzielności finansowej tych jednostek. Wynika to z tego, że otrzymane środki, zgodnie z wytycznymi Ministerstwa Finansów, są zaliczane do dochodów własnych tych jednostek. Dochody te – wbrew pożądanym cechom dochodów własnych – mają charakter celowy.

³ Związek Miast Polskich od 12.03.2020 r. publikuje na swojej stronie internetowej informacje o działaniach podejmowanych przez jego członków w związku z koronawirusem (*Miasta wobec pandemii*, n.d.).

chińskich gminy emitowały bony, którymi mieszkańcy mogliby płacić za towary i usługi dostępne lokalnie, np. oferowane przez lokalne restauracje. Efektem będzie stymulowanie wydatków gospodarstw domowych i wsparcie lokalnych przedsiębiorców. Kupony powinny mieć krótką datę ważności, dzięki czemu będą skuteczne w stymulowaniu zagregowanego popytu w krótkim okresie, co jest bardzo pożądane (Stiglitz, 2020b).

Dalsze badania powinny pokazywać, czy w czasie następnych fal COVID-19 działania gmin układały się w spójne strategie, jaka była skala ubytku dochodów i wzrostu wydatków budżetowych oraz z jakich źródeł je finansowano, w tym czy państwo udzieliło gminom zauważalnego wsparcia organizacyjnego i finansowego.

Bibliografia

- Ahrens, T. i Ferry, L. (2020). Financial resilience of English local government in the aftermath of COVID-19. *Journal of Public Budgeting, Accounting and Financial Management*, 32(5), 813–823. <https://doi.org/10.1108/JPBAFM-07-2020-0098>
- Allain-Dupré, D., Chatry, I., Michalun, V. i Moisisio, A. (2020). The territorial impact of COVID-19: managing the crisis across levels of government. *OECD Tackling Coronavirus*, April, 2–44.
- Badanie sytuacji finansowej jednostek samorządu terytorialnego w Polsce w świetle COVID-19.* (2020). Pobrane z <https://prowly-uploads.s3.eu-west-1.amazonaws.com/uploads/5484/assets/238602/original-c2fab8324e7b472fb0c2a87db27b2554.pdf>
- Blöchliger, H., Charbit, C., Campos, J. i Vammalle, C. (2010). Sub-central governments and the economic crisis: impact and policy responses. *Eco/Wkp*, 8(752). Pobrane z <http://ideas.repec.org/p/oec/ecoaaa/752-en.html>
- Bordo, M., Eichengreen, B., Klingebiel, D. i Martinez-Peira, M. S. (2001). Is crisis problem growing more severe?. *Economic Policy*, 16(32), 52–82. <https://doi.org/10.1111/1468-0327.00070>
- Bouckaert, G., Galli, D., Kuhlmann, S., Reiter, R. i Van Hecke, S. (2020). European coronationalism? A hot spot governing a pandemic crisis. *Public Administration Review*, 80(5), 765–773. <https://doi.org/10.1111/puar.13242>
- Chernick, H., Copeland, D. i Reschovsky, A. (2021). The fiscal effects of the covid-19 pandemic on cities: an initial assessment. *National Tax Journal*, 73(September 2020), 699–732. <https://doi.org/10.17310/ntj.2020.3.04>
- Cho, C. H., Jérôme, T. i Maurice, J. (2020). “Whatever it takes”: first budgetary responses to the COVID-19 pandemic in France. *Journal of Public Budgeting, Accounting and Financial Management*, 29(6), 12–23. <https://doi.org/10.1108/JPBAFM-07-2020-0126>
- Chojna-Duch, E. (2011). Determinanty polityki fiskalnej wobec globalnego kryzysu ekonomicznego. W: A. Alińska i B. Pietrzak (red.), *Finanse publiczne a kryzys ekonomiczny* (s. 9–20). Warszawa: CeDeWu Sp. z o. o.

- Crow, D. A., Albright, E. A., Ely, T., Koebele, E. i Lawhon, L. (2018). Do disasters lead to learning? Financial policy change in local government. *Review of Policy Research*, 35(4), 564–589. <https://doi.org/10.1111/ropr.12297>
- Dvorak, J. (2021). Response of the Lithuanian municipalities to the First Wave of COVID-19. *The Baltic Region*, 13(1), 70–88. <https://doi.org/doi:10.5922/2079-8555-2021-1-4>
- Gordon, T., Dadayan, L. i Rueben, K. (2020). State and local government finances in the COVID-19 era. *National Tax Journal*, 73(3), 733–758. <https://doi.org/10.17310/ntj.2020.3.05>
- GUS. (2020). *Rocznik statystyczny województw 2019*. Pobrane z <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/roczniki-statystyczne/roczniki-statystyczne/rocznik-statystyczny-województw-2019,4,14.html>
- Guziejewska, B. (2010). *Finanse publiczne wobec wyzwań globalizacji*. Poltex.
- Hale, T., Noam, A., Beatriz, K., Petherick, A., Phillips, T. i Webster, S. (2020). *Variations in government responses to COVID-19 Version 7.0*. Pobrane z <https://www.bsg.ox.ac.uk/sites/default/files/2020-09/BSG-WP-2020-032-v7.0.pdf>
- Instrukcja do wypełnienia ankiety opracowanej przez Ministerstwo Finansów w celu ustalenia skutków przeciwdziałania COVID-19 w budżetach JST (materiał niepublikowany).
- Ito, N. C. i Pongeluppe, L. S. (2020). O surto da COVID-19 e as respostas da administração municipal: municidência de recursos, vulnerabilidade social e eficácia de ações públicas. *Revista de Administração Pública*, 54(4), 782–838. <https://doi.org/10.1590/0034-761220200249>
- Joyce, P. G. i Suryo Prabowo, A. (2020). Government responses to the coronavirus in the United States: immediate remedial actions, rising debt levels and budgetary hangovers. *Journal of Public Budgeting, Accounting and Financial Management*, 32(5), 745–758. <https://doi.org/10.1108/JPBAFM-07-2020-0111>
- Kańduła, S. i Przybylska, J. (2021). Financial instruments used by Polish municipalities in response to the first wave of COVID-19. *Public Organization Review*. <https://doi.org/10.1007/s11115-021-00569-7>
- Kogut-Jaworska, M. (2008). *Instrumenty interwencjonizmu lokalnego w stymulowaniu rozwoju gospodarczego*. Warszawa: CeDeWu.
- Maher, C. S., Hoang, T. i Hindery, A. (2020). Fiscal Responses to COVID-19: Evidence from local governments and nonprofits. *Public Administration Review*, 80(4), 644–650. <https://doi.org/10.1111/puar.13238>
- Miasta wobec pandemii*. (n.d.). Pobrane z <https://www.miasta.pl/kategorie-aktualnosci/miasta-wobec-epidemii?page=1>
- Nazarczuk, J. M. (2013). Wpływ światowego kryzysu finansowego na gospodarkę Polski i jej regionów. W: W. Kisiel i M. Wojarska (red.), *Wybrane aspekty rozwoju regionalnego*. Fundacja Wspieranie i Promocja Przedsiębiorczości na Warmii i Mazurach.
- Nemec, J. i Špaček, D. (2020). The COVID-19 pandemic and local government finance: Czechia and Slovakia. *Journal of Public Budgeting, Accounting and Financial Management*, 32(5), 837–846. <https://doi.org/10.1108/JPBAFM-07-2020-0109>

- Poniatowicz, M. (2014). *Wpływ kryzysu gospodarczego na systemy finansowe jednostek samorządu terytorialnego na przykładzie największych miast w Polsce*. Warszawa: CeDeWu.
- Raudla, R. (2021). Estonian response to covid-19 pandemic: Learning, cooperation, and the advantages of being a small country. *Revista de Administracao Publica*, 55(1), 111–121. <https://doi.org/10.1590/0034-761220200414>
- Reinhart, C. M. i Rogoff, K. S. (2011). From financial crash to debt crisis. *American Economic Review*, 101(5), 1676–1706. <https://doi.org/10.1257/aer.101.5.1676>
- Rolewicz, J. (1999). *Ekonomiczne instrumenty stymulowania przedsiębiorczości w małych miastach*. Poznań: Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu.
- Shahrokhi, M. (2011). The Global Financial Crises of 2007–2010 and the future of capitalism. *Global Financial Journal*, 22(3).
- Špaček, D. i Dvořáková, P. (2011). Impact of economic crisis on municipal budgets in the Czech Republic. *European Research Studies Journal*, 14(1), 29–44. <https://doi.org/10.35808/ersj/308>
- Stiglitz, J. E. (2010). *Freefall: America, free markets, and the sinking of the world economy*. New York: W. W. Norton & Company.
- Stiglitz, J. E. (2020a). *Four priorities for pandemic relief efforts*. Roosevelt Institute, 1–28. Pobrane z https://rooseveltinstitute.wideeyeclient.com/wp-content/uploads/2020/07/RI_Four-Priorities-for-Pandemic-Relief-Effort-WP-202004-1.pdf
- Stiglitz, J. E. (2020b). *Recovering from the pandemic: an appraisal of lessons learned*. Pobrane z <https://www.feps-europe.eu/resources/publications/760-the-recovering-from-the-pandemic-an-appraisal-of-lessons-learned.html>
- Sztando, A. (2020). Will small towns benefit? Expected COVID-19 pandemic-induced changes in supralocal relationships of Polish small towns and planned responses in the supralocal perspective of their local development strategic governance. *Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego We Wrocławiu*, 64(10), 118–147. <https://doi.org/10.15611/pn.2020.10.9>
- Ślemp, B. (2021). Finanse jednostek samorządu terytorialnego w dobie pandemii COVID-19 w Polsce a efektywne wykonywanie zadań publicznych przez samorząd terytorialny – analiza prawna najważniejszych zagadnień ustrojowych oraz alternatywnych metod finansowania komunalnych zadań publicznych. *Samorząd Terytorialny*, 9, 20–36.
- 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 (tekst jednolity Dz. U. z 2021 r., poz. 2095).
- Ustawa z dnia 15 lipca 2020 r. o polskim bonie turystycznym (tekst jednolity Dz. U. z 2021 r., poz. 839).
- Wojtyna, A. (2020). O niektórych próbach zrozumienia istoty i skutków obecnego kryzysu. *Biuletyn Polskiego Towarzystwa Ekonomicznego*, 90(3), 45–52. Pobrane z http://www.pte.pl/pliki/1/68/Biuletyn_3-2002v.pdf

KSZTAŁTOWANIE SIĘ DEFICYTU BUDŻETOWEGO I DŁUGU PUBLICZNEGO POLSKI PODCZAS PANDEMII COVID-19

 Aleksandra Jarosz

Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu

aleksandra.jarosz5@gmail.com

<https://doi.org/10.18559/978-83-8211-104-0/5>

Evolution of Poland's budget deficit and public debt during the COVID-19 pandemic

Purpose: The purpose of the chapter is to examine the evolution of the budget deficit and the sovereign public debt in Poland during the COVID-19 pandemic.

Design/methodology/approach: The research question presented is: What is the impact of COVID-19 pandemic on the amount of state budget deficit and state public debt in Poland? The method of critical analysis of the literature on the subject was applied. Statistical data obtained from the Central Statistical Office and the Ministry of Finance were also presented.

Findings: In 2020, the state budget deficit reached an unprecedented amount of 85 billion zloty, which is directly linked to the start of the COVID-19 pandemic, as the draft budget assumed no state budget deficit. Consequently, in 2020–2021 (Q1) there was a dynamic increase in public debt.

Originality and value: The state budget result and the size of the public finance sector debt were lower than they should have been, because the vast majority of anti-crisis measures were financed from off-budget sources. Increased public spending increased the deficit and debt, but calculated using the Brussels method. The collected secondary data leads to the conclusion that the effect of the COVID-19 pandemic is also a decrease in the transparency of public finance in Poland.

Keywords: budget deficit, public debt, Poland, COVID-19 pandemic.

Wstęp

Pandemia COVID-19 od końca 2019 r. powoduje znaczne zmiany w funkcjonowaniu gospodarek na całym świecie. Częściowe zamknięcie niektórych sektorów gospodarki, m.in. branży turystycznej, gastronomicznej, kulturowej czy handlowej, wywiera istotny wpływ na finanse publiczne. Wprowadzenie różnego rodzaju dopłat i subwencji (nieodpłatnej i bezzwrotnej pomocy finansowej udzielanej przez państwo) dla przedsiębiorców i pracowników branż najbardziej

Sugerowane cytowanie:

Jarosz, A. (2022). Kształtowanie się deficytu budżetowego i długu publicznego Polski podczas pandemii COVID-19. W: S. Kańduła i J. Przybylska (red.), *Gospodarka w cieniu pandemii COVID-19* (s. 99–111). Poznań: Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu. <https://doi.org/10.18559/978-83-8211-104-0/5>

dotkniętych kryzysem pandemicznym spowodowało wzrost zarówno deficytu budżetowego, jak i długu publicznego.

Celem opracowania jest zbadanie kształtowania się deficytu budżetu państwa w Polsce oraz państwowego długu publicznego podczas pandemii COVID-19 i odpowiedź na pytanie, jaki jest wpływ pandemii COVID-19 na wysokość deficytu budżetu państwa i państwowego długu publicznego w Polsce. Realizując przyjęty cel, zastosowano metodę krytycznej analizy literatury, zaprezentowano też dane statystyczne pozyskane z Głównego Urzędu Statystycznego i Ministerstwa Finansów.

Państwowy dług publiczny (PDP, zadłużenie sektora finansów publicznych po konsolidacji) na koniec 2020 r. wyniósł 1 111 272,5 mln zł, co oznaczało wzrost o 4 980,5 mln zł (+0,5%) w IV kwartale 2020 r. oraz wzrost o 120 324,1 mln zł (+12,1%) w porównaniu z końcem 2019 r. (Ministerstwo Finansów). W 2020 r. deficyt budżetowy wyniósł 85 mld zł, czyli był najwyższy od lat. Wiedząc, że pogorszona sytuacja gospodarcza podczas kryzysu ekonomicznego jest spowodowana głównie ograniczeniem aktywności w wielu sektorach gospodarki, trzeba mieć na uwadze ubytek dochodów budżetu państwa z podatków przy jednoczesnym wzroście wydatków na pomoc przedsiębiorstwom najbardziej dotkniętym pandemią. Spowodowało to zdecydowany wzrost wydatków państwa przy jednocześnie niższych dochodach budżetu państwa. Obecny kryzys jest skomplikowany, pandemia nadal trwa i nie można jeszcze badać jej całościowego wpływu na gospodarki światowe. Na początku 2020 r. szacunki ekonomistów dotyczące kosztów kryzysu były zbyt optymistyczne. Niektórzy autorzy zwracają uwagę na to, że skutki kryzysu mogą się okazać poważniejsze niż podczas wielkiego kryzysu lat 30. XX wieku (Gopinath, 2020). Jest to kryzys, który wstrząsnął gospodarkami na całym świecie, a jego konsekwencje dla przyszłych pokoleń mogą być nieznane jeszcze przez długi czas.

1. Kryzys COVID-19

Wojtyna (2020, s. 47) uważa, że pandemia doprowadziła do rozwoju kryzysu COVID-19 (pandemicznego), który definiuje jako „ostre, zróżnicowane sektorowo wyhamowanie działalności gospodarczej w reakcji na silny, słabo rozpoznany szok epidemiczny i wynikające z niego daleko idące decyzje administracyjne”. Pandemia wirusa SARS-CoV-2, po raz pierwszy rozpoznana w 2019 r. w Chinach, zapoczątkowała wyraźne zmiany na świecie negatywnie wpływające na funkcjonowanie i rozwój gospodarek. W obawie o zdrowie były nakładane (i są do dnia dzisiejszego) ograniczenia w funkcjonowaniu

państw na świecie. „Zamknięto” gospodarkę (wprowadzono tzw. lockdowny), czyli zakazano świadczenia niektórych usług, np. turystycznych, sportowych, kulturalnych, gastronomicznych. Ograniczono też skalę inwestycji publicznych. Ustanowiono programy pomocy finansowej dla niektórych grup obywateli (np. rodziców sprawujących opiekę nad dziećmi uczącymi się zdalnie), przedsiębiorców, którzy nie mogli prowadzić działalności gospodarczej na skutek „zamknięcia” gospodarki, oraz jednostek samorządu terytorialnego (tzw. tarcze antykryzysowe). Już w pierwszych miesiącach pandemii szacowano wysokość strat gospodarczych, wielkość spadku PKB w Polsce oraz wzrost zadłużenia związany m.in. z tarczami antykryzysowymi. Pandemia koronawirusa jest czymś zupełnie nieoczekiwanym i nieprzewidywalnym na całym świecie. W literaturze spotyka się również termin „podwójnego (dualnego) kryzysu”, w którym wysoka niepewność dotycząca dalszego przebiegu epidemii generuje dodatkowo nietypowo wysoką niepewność dalszego przebiegu procesów gospodarczych. Należy zwrócić uwagę na cechę szoku pierwotnego, którą jest brak możliwości ograniczenia rozprzestrzeniania się zagrożenia (w tym przypadku wirusa SARS-CoV-2) ze względu na napotkanie bariery typowej dla syndromu gospodarki niedoboru (brak wystarczającej liczby aparatury medycznej, środków dezynfekujących itp.). Decyzje ograniczające kontakty społeczne były podejmowane ogólnie przez rząd z powodu dużego niedoboru miejsc i sprzętów medycznych w sektorze ochrony zdrowia (Wojtyna, 2020). Nikt w Polsce i na świecie nie był przygotowany na tworzenie tymczasowych szpitali, przymusowe noszenie maseczek zasłaniających usta i nos oraz ograniczenie do minimum kontaktów międzyludzkich. W literaturze można znaleźć porównania kryzysu COVID-19 do dwóch innych poważnych kryzysów światowych: wielkiego kryzysu lat 30. XX wieku oraz wielkiej recesji wywołanej kryzysem bankowym w latach 2007–2008. Grauwe i Ji (2020) w tekście dotyczącym trzech kryzysów wskazują, że pandemia COVID-19 spowodowała ujemny szok zarówno popytowy, jak i podażowy, prowadząc przy tym do zmniejszenia wielkości produkcji przemysłowej w tempie szybszym niż kiedykolwiek podczas kryzysów finansowych. Dynamika spadku produkcji po wybuchu pandemii COVID-19 jest znacznie większa niż w przypadku wielkiego kryzysu i kryzysu bankowego z lat 2007–2008. Głównym powodem tej różnicy między kryzysem pandemicznym a historycznymi jest to, że obecny kryzys wywołał jednocześnie zarówno szok podażowy, jak i popytowy. Należy zwrócić uwagę na to, że kryzys pandemii COVID-19 jako jedyny z trzech wyżej wymienionych kryzysów nie ma genezy w sektorze typowo finansowym, lecz w sektorze ochrony zdrowia (Grauwe i Ji, 2020). Polska gospodarka może pozostać w cieniu pandemii jeszcze przez długi czas, natomiast trzeba wierzyć, że kryzys ochrony zdrowia, m.in. dzięki ogólnoswiatowym szczepieniom, uda się w pewnym momencie zakończyć.

2. Wpływ epidemii COVID-19 na deficyt budżetowy w Polsce

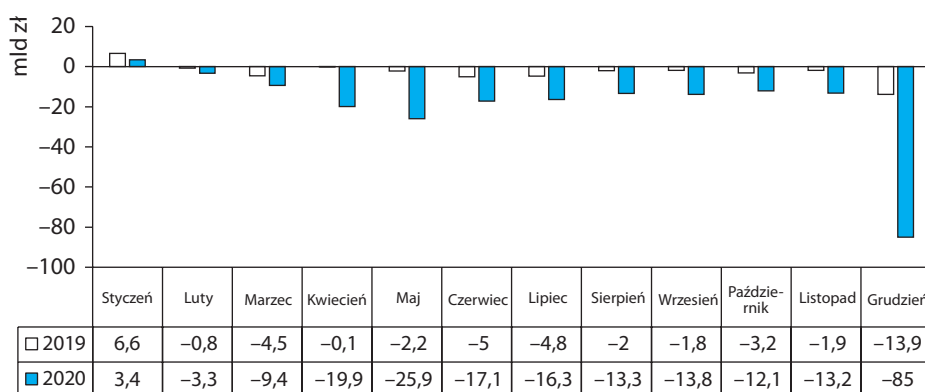
Deficyt budżetowy oznacza sytuację, w której wydatki budżetowe są wyższe niż dochody budżetowe (Borodo, 2003). Budżet państwa stanowi centralny element systemu finansów publicznych w Polsce, dlatego nierównowaga w budżecie państwa w dużej mierze decyduje o wyniku całego sektora finansów publicznych (Budzyński, 2014). Deficyt (nadwyżka) tego sektora to ujemna (dodatnia) różnica między dochodami publicznymi a wydatkami publicznymi, ustalona dla okresu rozliczeniowego. Zarówno dochody publiczne, wydatki publiczne, jak i nadwyżkę lub deficyt sektora finansów publicznych ustala się po wyeliminowaniu przepływów finansowych między jednostkami wchodzącymi w jego skład. Deficyt wymienionego sektora liczony zgodnie z nomenklaturą Unii Europejskiej nosi nazwę deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych (*general government*).

Ball, Elmendorf i Mankiw (1998) zaproponowali nowe spojrzenie na deficyt budżetowy – jako na grę hazardową. Podkreślają oni istotę niepewności co do przyszłości gospodarek, tempa wzrostu gospodarczego i rentowności aktywów. W świecie, w którym panuje niepewność, deficyt jest określany jako gra hazardowa ze względu na politykę rządów, która często nakłada znaczne obciążenia na przyszłe pokolenia. Kryzys ochrony zdrowia spowodował, że w Polsce, jak i na świecie, niepewność co do rozprzestrzeniania się wirusa towarzyszy ludziom codziennie. Nie jest znana skala obciążeń przyszłych pokoleń w Polsce, ponieważ pandemia cały czas trwa, a jej skutków nie sposób przewidzieć.

Deficyt budżetu państwa oraz inne pożyczkowe potrzeby budżetu państwa mogą być finansowane przychodami pochodzącymi m.in. ze sprzedaży skarbowych papierów wartościowych na rynku krajowym i zagranicznym, kredytów zaciąganych w bankach krajowych i zagranicznych, pożyczek, prywatyzacji majątku Skarbu Państwa, nadwyżki budżetu państwa z lat ubiegłych. Deficyt budżetowy jest zjawiskiem powszechnym i występuje w większości współcześnie uchwalanych budżetów na świecie. Jego przyczyny są różne. W 2020 r. wraz z rozwojem pandemii COVID-19 doszło do bezprecedensowego wzrostu deficytów budżetowych w niemal wszystkich krajach na świecie oraz w Polsce (Tevdovski, Jolakoski, Stojkoski, 2021). Rząd Rzeczypospolitej podejmował decyzje finansowe zdecydowanie szybciej niż w normalnych warunkach (Kołodko, 2020). Potrzebna była natychmiastowa reakcja i finansowanie nadzwyczajnych potrzeb, tj. podtrzymania konsumpcji w kraju oraz standardu życia obywateli. Rząd zastosował w Polsce politykę interwencyjną i dopuścił do powstania deficytu budżetowego.

Analizując dane za lata 2019–2020 w ujęciu miesięcznym, należy zauważyć, że w obu latach w styczniu wystąpiła nadwyżka budżetowa (rysunek 1). W na-

stępnych miesiącach sytuacja się pogarszała, a deficyt rósł. W ustawie budżetowej na 2020 r. nie zaplanowano deficytu budżetu państwa (saldo budżetu miało wynieść zero złotych). Jeszcze w styczniu tego roku wystąpiła nadwyżka budżetowa w wysokości 3,4 mld zł. W następnych miesiącach deficyt systematycznie wzrastał, osiągając kwotę 85 mld zł na koniec roku. Według planu w 2021 r. dochody budżetu państwa miały wynieść 404,5 mld zł, a wydatki 486,6 mld zł. Ustalony w ustawie budżetowej deficyt wynosi 82,3 mld zł. Są to środki, które docelowo mają wzmocnić gospodarkę Polski po trudnym okresie pandemii COVID-19.



Rysunek 1. Deficyt/nadwyżka budżetowa w latach 2019–2020 w Polsce

Źródło: Opracowanie na podstawie (Ministerstwo Finansów, 2021).

Najwyższa Izba Kontroli dokonała w czerwcu 2021 r. analizy wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2020 r. Zwróciła uwagę na wzrost skali operacji ograniczających przejrzystość finansów publicznych – w głównej mierze poprzez wzrost transferów i finansowania zadań poza rachunkiem dochodów i wydatków budżetu państwa, a w konsekwencji poza rachunkiem deficytu budżetu państwa. Te operacje mają jednak odzwierciedlenie w wyniku sektora instytucji rządowych i samorządowych (tabela 1).

W 2019 r. deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych wyniósł 15 798 mln zł a w 2020 r. – 161 544 mln zł, czyli wzrósł aż o 145 746 mln zł (ponad 900%). Jest to najwyższy poziom deficytu od lat. W 2020 r. deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych w Polsce wyniósł 7% PKB i był aż o 6,3 punktów procentowych wyższy w stosunku do 2019 r. Wcześniej tak wysoki deficyt (7,3–7,4% PKB) wystąpił w latach 2009–2010, w których tempo wzrostu gospodarczego było niższe niż w 2020 r. Pandemia COVID-19 pośrednio spowodowała duży wzrost deficytu tego sektora, który w trzech wcześniejszych latach nie przekraczał rekomendowanego przez Komisję Europejską

Tabela 1. Deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych w Polsce w latach 2017–2020

Wyszczególnienie	2017	2018	2019	2020
Deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych (w mln zł)	-29 581	-5 127	-15 798	-161 544
Deficyt/nadwyżka sektora instytucji rządowych i samorządowych w relacji do PKB (w %)	-1,5	-0,2	-0,7	-7,0

Źródło: Opracowanie na podstawie (GUS, 2021).

poziomu 3% PKB. Należy się spodziewać wzrostu rozpatrywanego deficytu również w następnych latach (m.in. ze względu na kolejne fale pandemii).

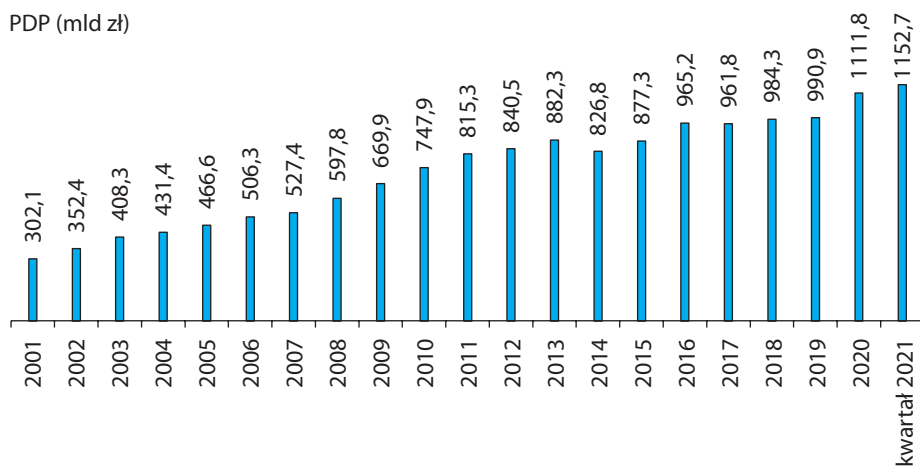
3. Dług publiczny a COVID-19

W teorii ekonomii dług publiczny jest definiowany jako finansowe zobowiązanie władz publicznych (rządowych i samorządowych) z tytułu zaciągnięcia pożyczek (Owsiak, 2017). Zgodnie z ustawą o finansach publicznych (Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r.) państwowy dług publiczny to wartość nominalna zobowiązań jednostek sektora finansów publicznych po wyeliminowaniu wzajemnych zobowiązań między tymi jednostkami. Jest to łączne zadłużenie jednostek zaliczanych do sektora finansów publicznych wobec innych podmiotów, które nie należą do tego sektora. Należy zwrócić uwagę na różnicę pomiędzy długiem Skarbu Państwa, który obejmuje tylko zadłużenie Skarbu Państwa, a państwowym długiem publicznym (PDP), który obejmuje dług podsektora rządowego (w tym dług Skarbu Państwa) oraz dług podsektora samorządowego i dług podsektora ubezpieczeń społecznych. Wyróżnia się też dług sektora instytucji rządowych i samorządowych (*general government*), czyli dług obliczany jednakowo we wszystkich państwach Unii Europejskiej (Marchewka-Bartkowiak, 2008) według systemu rachunków narodowych ESA 2010, który zapewnia porównywalność danych opracowanych przez państwa będące członkami Unii Europejskiej.

Państwowy dług publiczny stanowi element wielkości ekonomicznej określonej jako zobowiązania publiczne lub zobowiązania sektora finansów publicznych. Zobowiązania publiczne dzielą się na dwie grupy: zobowiązania realne, będące długiem publicznym, oraz zobowiązania potencjalne z tytułu udzielania poręczeń spłat kredytów i pożyczek (Owsiak, 2017). Należy zwrócić uwagę na niespójność terminologiczną związaną z zadłużeniem publicznym. Ustawa o finansach publicznych w niektórych artykułach zawiera termin „dług publiczny”

(np. w art. 3), a w kolejnych „państwowy dług publiczny” (np. art. 38). Podane pojęcia można uznawać za synonimy.

Zobowiązania zaliczane do państwowego długu publicznego to wyemitowane papiery wartościowe, zaciągnięte kredyty i pożyczki, wymagalne zobowiązania (wynikające z ustaw, orzeczeń sądów, decyzji administracyjnych), wymagalne zobowiązania uznane za bezsporne przez jednostkę sektora finansów publicznych, która jest dłużnikiem, oraz przyjęte depozyty. Do PDP nie wlicza się wzajemnych zobowiązań podmiotów należących do sektora finansów publicznych, czyli np. skarbowych papierów wartościowych nabytych przez jednostki sektora finansów publicznych oraz zobowiązań podmiotów sektora finansów publicznych z tytułu zarówno niezapłaconych składek na ubezpieczenia społeczne, jak i zaległości wobec państwowych funduszy celowych.



Rysunek 2. Kształtowanie się państwowego długu publicznego w latach 2001–2021

Źródło: Opracowanie na podstawie danych z Ministerstwa Finansów (Ministerstwo Finansów 2021b).

W badanym okresie kwota PDP systematycznie rosła (rysunek 2). W latach 2014 oraz 2017 wystąpiło obniżenie państwowego długu publicznego w porównaniu z rokiem poprzednim. Największy wzrost długu – o kwotę 161,8 mld zł – wystąpił między 2019 a 2020 r. W pierwszym kwartale 2021 r. zadłużenie było jeszcze większe, co wynika z konieczności wspierania polskiej gospodarki oraz obywateli, którzy w czasie pandemii utracili źródło utrzymania. Wprowadzona w 2020 r. tarcza antykryzysowa, czyli pomoc finansowa, która ma na celu stabilizację polskiej gospodarki, a oprócz tego da Polsce impuls inwestycyjny, wynosi ponad 312 mld zł. Trzeba jednak zaznaczyć, że pomoc była udzielana głównie ze środków Polskiego Funduszu Rozwoju S.A. oraz Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 zlokalizowanego w Banku Gospodarstwa Krajowego. Zadłużenie

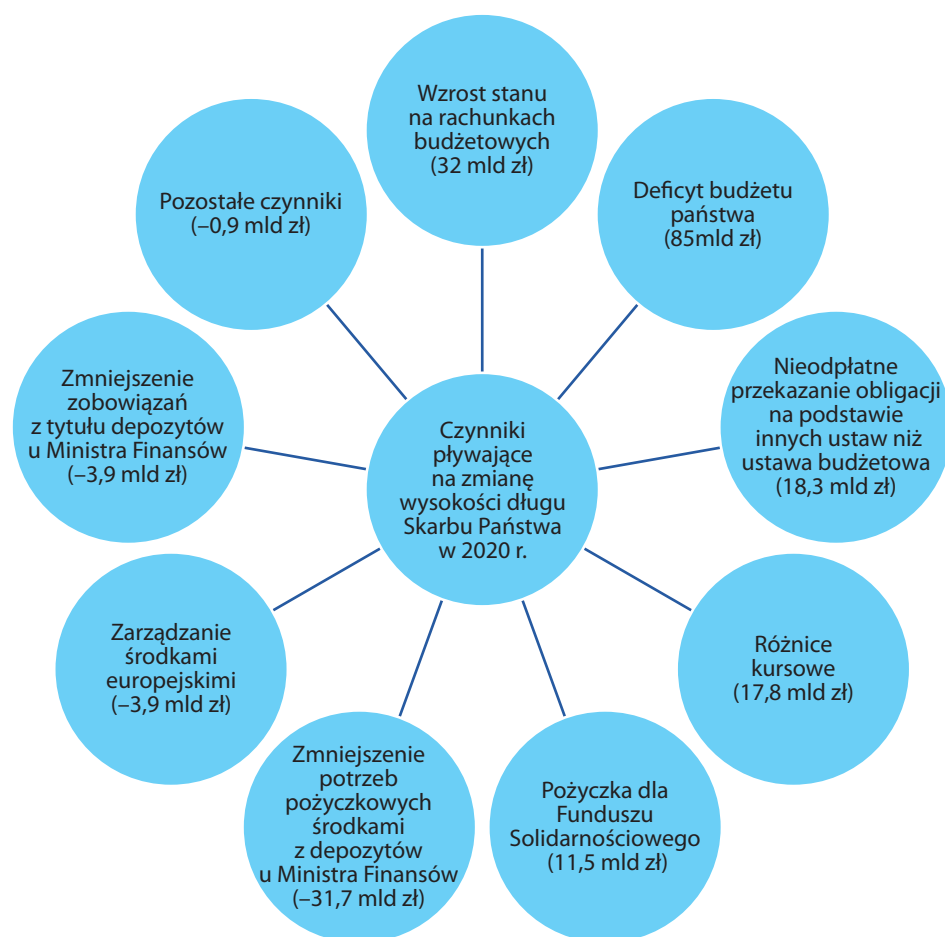
z tego tytułu nie jest widoczne w kwocie PDP, lecz w kwocie długu liczonego metodą unijną, tzn. długu instytucji rządowych i samorządowych (do czego jeszcze nawiązę).

Głównym składnikiem PDP jest dług Skarbu Państwa. W latach 2017–2020 dług Skarbu Państwa wyraźnie wzrósł (tabela 2). W 2019 r., przed pandemią,

Tabela 2. Dług Skarbu Państwa w Polsce w latach 2017–2020 (w mln zł)

Wyszczególnienie	2017	2018	2019	2020
Wysokość długu Skarbu Państwa	928473,0	954269,3	973338,2	1097479,8

Źródło: Opracowanie własne na podstawie (Najwyższa Izba Kontroli, 2021).

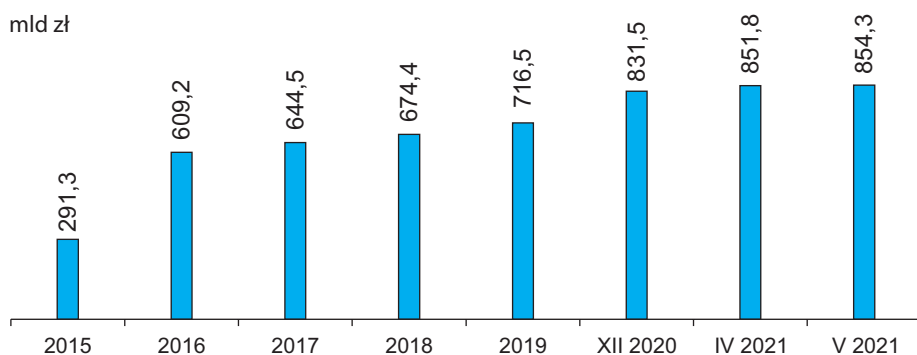


Rysunek 3. Czynniki wpływające na zmianę wysokości długu Skarbu Państwa w 2020 roku

Źródło: Opracowanie własne na podstawie (Najwyższa Izba Kontroli, 2021).

dług Skarbu Państwa wynosił 973 338,2 mln zł. W 2020 r., w którym pandemia w Polsce się rozpoczęła, dług Skarbu Państwa wyniósł 1 097 479,8 mln zł. Oznacza to, że zmiana w latach 2019–2020 wynosi 124 141,6 mln zł i jest wartością wyższą niż w poprzednich latach. Na rysunku 3 zostały podane czynniki wpływające na zmianę wysokości długu Skarbu Państwa w 2020 r. (która łącznie wynosi 124,1 mld zł).

Analizując kształtowanie się długu Skarbu Państwa według kryterium miejsca emisji widocznego na rysunku 4, można zauważyć wzrost w maju 2021 r. (w porównaniu do lat 2011–kwiecień 2021) długu krajowego. Wyraźnie widać, że w okresie od 2018 r. do maja 2021 r. wzrósł on o 179,9 mld zł. Wzrost zadłużenia od początku 2021 r. był wypadkową m.in. przekazania obligacji na podstawie innych ustaw niż ustawa o finansach publicznych, zwiększenia stanu środków na rachunkach budżetowych oraz umorzenia pożyczki Funduszu Solidarnościowego przez Fundusz Rezerwy Demograficznej (Ministerstwo Finansów, 2021b).

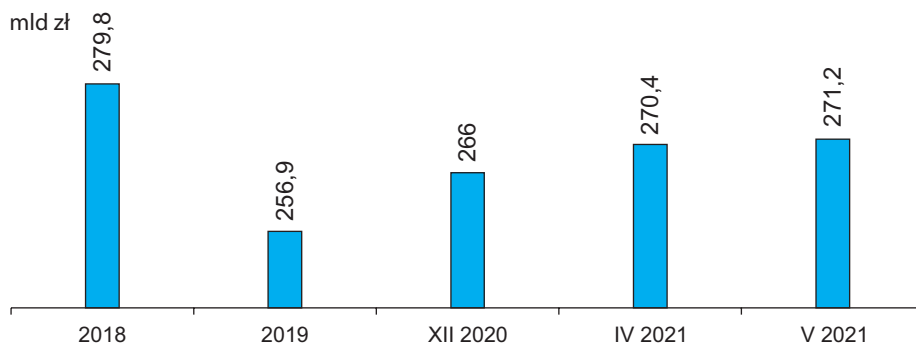


Rysunek 4. Zadłużenie krajowe Skarbu Państwa w Polsce w latach 2015–2021

Źródło: Opracowanie własne na podstawie (Ministerstwo Finansów, 2021).

W maju 2021 r. dług zagraniczny Skarbu Państwa wyniósł 271,2 mld, co oznacza wzrost o 0,8 mld w porównaniu do kwietnia 2021 r. (rysunek 5). Było to spowodowane m.in. dodatnim saldem emisji długu oraz różnic kursowych. Można zauważyć, że przed pandemią COVID-19 w 2019 r. zadłużenie w walutach obcych wyraźnie zmalało (o 22,9 mld zł) w porównaniu do 2018 r. W następnych latach 2020–2021, ściśle związanych z pandemią COVID-19, widać stopniowy wzrost długu zagranicznego Skarbu Państwa.

W 2020 r. dochody budżetu państwa miały być równe wydatkom. Były to jednak zamierzenia sprzed wybuchu pandemii (Flotyński, 2020). Wirus SARS-CoV-2 zapoczątkował w Polsce wzrost długu publicznego, który był nieunikniony ze względu na zwiększony interwencjonizm państwowy oraz wydatki sektora finansów publicznych na działania ograniczające negatywne skutki pandemii.



Rysunek 5. Zadłużenie zagraniczne Skarbu Państwa w Polsce w latach 2018–2021

Źródło: Opracowanie własne na podstawie (Ministerstwo Finansów, 2021b).

Według art. 216 ust. 5 Konstytucji RP „Nie wolno zaciągać pożyczek lub udzielać gwarancji i poręczeń finansowych, w następstwie których państwowy dług publiczny przekroczy 3/5 wartości rocznego produktu krajowego brutto. Sposób obliczania wartości rocznego produktu krajowego brutto oraz państwowego długu publicznego określa ustawa”. Jest to zapis, który wyraźnie reguluje maksymalną wysokość państwowego długu publicznego. Kryteria konwergencji, które po raz pierwszy zostały umieszczone w traktacie z Maastricht z 1992 r., stanowią zbiór wymogów, które powinna spełnić gospodarka państwa członkowskiego Unii Europejskiej przed przystąpieniem do strefy euro. Kryteria konwergencji obejmują uwarunkowania zarówno o charakterze prawnym, jak i kryteria nominalne, dotyczące sfery ekonomicznej – w tym podział na kryteria monetarne oraz fiskalne (Nawrot, 2015).

W ustawie o finansach publicznych art. 74 ust.1 widnieje zapis: „Minister Finansów sprawują kontrolę nad sektorem finansów publicznych w zakresie przestrzegania zasady stanowiącej, że państwowy dług publiczny nie może przekroczyć 60% wartości rocznego produktu krajowego brutto”. Gdy państwowy dług publiczny (liczony metodą krajową) zacznie się zbliżać do tej granicy, część jednostek sektora finansów publicznych musi stosować określone w ustawie o finansach publicznych tzw. procedury ostrożnościowe i sanacyjne, które ograniczają deficyt budżetowy i możliwość zaciągania nowych zobowiązań (Kańduła i Urbaniak, 2010; Banaszewska, Kańduła i Przybylska, 2020).

Najwyższa Izba Kontroli w Polsce, analizując zarządzanie długiem publicznym i płynność sektora finansów publicznych, zauważa, że w procesie finansowania działań antykryzysowych w 2020 r. kluczową rolę odgrywał Narodowy Bank Polski. Skupywał on obligacje emitowane przez Skarb Państwa, Polski Fundusz Rozwoju oraz Bank Gospodarstwa Krajowego, przez co częściowo finansował rządowy program antykryzysowy. W analizie budżetu państwa z 2020 r. NIK podkreśla, że w 2020 r. nastąpiły rekordowe przyrosty długu Skarbu Państwa,

państwowego długu publicznego oraz długu sektora instytucji rządowych i samorządowych zarówno w ujęciu nominalnym, jak i ich relacji do produktu krajowego brutto. Jako przyczynę tych wzrostów wymieniał zaciąganie zobowiązań na finansowanie zadań związanych z przeciwdziałaniem pandemii COVID-19 i jej skutkom gospodarczym. W opracowaniu Najwyższej Izby Kontroli wyszczególnione zostały różnice między państwowym długiem publicznym a długiem sektora instytucji rządowych i samorządowych. W kwocie długu instytucji rządowych i samorządowych oprócz długu Skarbu Państwa wykazano m.in. zadłużenie Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 (99 448,9 mln zł) oraz zadłużenie Polskiego Funduszu Rozwoju z tytułu tzw. tarcz finansowych (65 400 mln zł) oraz zadłużenie Krajowego Funduszu Drogowego (53 222,8 mln zł). Państwowy dług publiczny wyniósł 1 111 797,7 mln zł (rysunek 2), natomiast dług sektora instytucji rządowych i samorządowych 1 336 087,4 mln zł. Na koniec 2020 r. państwowy dług publiczny osiągnął poziom 47,8% PKB, a dług instytucji rządowych i samorządowych – 57,5% PKB. Różnica między tymi wielkościami jest rekordowo wysoka (9,7 pkt proc.). Jest ona wynikiem finansowania tarcz finansowych i antykryzysowych oraz Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 w formie, która nie jest wykazywana w długu obliczanym według metodologii krajowej, a jedynie w długu obliczanym według metodologii unijnej. Najwyższa Izba Kontroli krytykuje obliczanie długu dwiema różnymi metodami, bowiem nie sprzyja to przejrzystości finansów publicznych.

Zakończenie

Marzec 2020 r. na pewno zapisze się na kartach polskiej historii jako początek jednego z najbardziej niespodziewanych i tajemniczych w swojej genezie kryzysów. Pandemia COVID-19 jest problemem globalnym o niespotykanych dotąd konsekwencjach makro- i mikroekonomicznych. Prowadzone są prace nad wyliczeniem skutków wirusa SARS-CoV-2 i zrozumienia jego istoty. Kryzys wywołany pandemią, podobnie jak kryzysy wcześniejsze, spowodował problemy finansowe gospodarek, których łączny koszt poznamy dopiero za kilka lub kilkanaście lat. Władze państw muszą szybko reagować na często zmieniającą się rzeczywistość pandemiczną. Skala interwencjonizmu państwowego jest bardzo duża, co może być ryzykowne, gdyż nie tylko zastępuje on interwencję rynku, ale też wiąże się z silnym wzrostem długu publicznego, który trzeba będzie spłacić i obsłużyć.

Na przykładzie Polski w analizowanym rozdziale można było zauważyć zarówno wzrost długu Skarbu Państwa, jak i państwowego długu publicznego

oraz długu instytucji rządowych i samorządowych. W 2020 r. deficyt budżetu państwa osiągnął niespotykaną wcześniej wartość 85 mld zł, co bezpośrednio łączy się z rozpoczęciem pandemii wirusa SARS-CoV-2, ponieważ w projekcie budżetu zakładano brak deficytu. Z analizy danych dotyczących długu publicznego wynika, że w latach 2020–2021 (I kwartał) nastąpił dynamiczny wzrost zadłużenia, co jest jedną z konsekwencji pandemii COVID-19. Należy mieć nadzieję, że Polska w przyszłości wróci do racjonalnego zadłużenia (które osiągała przed wybuchem pandemii), a kryzys ochrony zdrowia nie spowoduje długotrwałej recesji. Oby przyszłe pokolenia zarówno w Polsce, jak i na świecie nie musiały spłacać wyjątkowo wysokich skutków zadłużenia globalnej gospodarki przez całe życie.

Bibliografia

- Ball, L., Elmendorf, D. W. i Mankiw, N. G. (1998). The deficit gamble. *Journal of Money, Credit and Banking*, 30(4), 699–720. Ohio State University Press. <https://doi.org/10.2307/2601125>
- Banaszewska, M., Kańduła, S. i Przybylska, J. (2020). *Finanse samorządu terytorialnego. Ujęcie praktyczne*. Warszawa: CeDeWu.
- Borodo, A. (2003). *Polskie prawo finansowe. Zarys ogólny*. Toruń: TONIK.
- Budzyński, T. (2014). Analiza deficytu sektora finansów publicznych w Polsce w latach 2007–2012. *Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio H, Oeconomia*, 48(1), 45–53.
- Flotyński, M. (2020). Polityka pieniężna w Polsce w trakcie kryzysu spowodowanego pandemią wirusa SARS-CoV-2. *Przegląd Ekonomiczny*, 20, 16–28.
- Gopinath, G. (2020). *The great lockdown: worst economic downturn since the Great Depression* IMF Blog.
- Grauwe, P. i Ji, Y. (2020). *A tale of three depressions*. Pobrane z <https://voxeu.org/article/tale-three-depressions>
- GUS. (2018). *Komunikat dotyczący deficytu i długu sektora instytucji rządowych i samorządowych w 2017 r.* Warszawa: GUS.
- GUS. (2021). *Komunikat dotyczący deficytu i długu sektora instytucji rządowych i samorządowych w 2020 r.* Warszawa: GUS.
- Kańduła, S. i Urbaniak J. (2010). Zadłużenie jednostek samorządu terytorialnego w perspektywie zmian ustawowych (przypadek Łodzi). W: E. Urbańczyk (red.), *Zarządzanie finansami w jednostkach samorządu terytorialnego* (s. 122–146). Bydgoszcz: Polskie Stowarzyszenie Zarządzania Wiedzą.
- Kołodko, G. (2020). Pandemia: praktyczne reakcje i teoretyczne pytania. *Kwartalnik Nauk o Przedsiębiorstwie*, 2(55), 5–14.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.).

- Marchewka-Bartkowiak, K. (2008). *Zarządzanie długiem publicznym. Teoria i praktyka państw Unii Europejskiej* Warszawa: Wydawnictwo PWN.
- Ministerstwo Finansów (2020). *Strategia zarządzania długiem sektora finansów publicznych w latach 2019–2022*. Warszawa: Ministerstwo Finansów.
- Ministerstwo Finansów. (2021a). *Program konwergencji. Aktualizacja 2020*. Warszawa: Ministerstwo Finansów.
- Ministerstwo Finansów. (2021b). Zadłużenie Skarbu Państwa. *Biuletyn Miesięczny*, 5. Pobrane 9 sierpnia 2021 z <https://www.gov.pl/web/finanse/zadluzenie-skarbu-panstwa>
- Najwyższa Izba Kontroli. (2021). *Analiza wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2020 roku*. Pobrane 9 sierpnia 2021 z <https://www.nik.gov.pl/kontrola/analiza-budzetu-panstwa/>
- Nawrot, M. (2015). Wpływ realizacji fiskalnych kryteriów konwergencji na konkurencyjność gospodarki Polski. *Studia Ekonomiczne*, 214, 176–187. Pobrane z http://cejsh.icm.edu.pl/cejsh/element/bwmeta1.element.desklight-42e49367-6b24-4377-a52d-251e8f3b4256/c/14_08.pdf
- Owsiak, S. (2017). *Finanse publiczne współczesne ujęcie*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Panfil, P. (2009). Dług publiczny. W: A. Drwiłło i D. Maśniak (red.), *Leksykon prawa finansowego. 100 podstawowych pojęć*. Warszawa: Wydawnictwo C.H. Beck.
- Tevdovski, D., Jolakoski, P. i Stojkoski, V. (2021). *Determinants of budget deficits: Focus on the effects from the COVID-19 crisis*. Pobrane z https://mpr.a.uni-muenchen.de/108056/1/MPRA_paper_108056.pdf
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2009 r. Nr 157, poz. 1240 ze zm.).
- Wojtyna, A. (2020). Jak rozumieć naturę obecnego kryzysu. *Rzeczpospolita*. Pobrane z <https://www.rp.pl/Opinie/200429205-Andrzej-Wojtyna-Jak-rozumiec-nature-obecnego-kryzysu.html>
- Wojtyna, A. (2020). O niektórych próbach zrozumienia istoty i skutków obecnego kryzysu. *Biuletyn Polskiego Towarzystwa Ekonomicznego*, 3(90), 45–52.

SYTUACJA MIESZKANIOWA POLAKÓW I DZIAŁANIA ORGANÓW PUBLICZNYCH W CELU JEJ POPRAWY

 Mikołaj Drożdżyński

Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu

mik.dro@wp.pl

<https://doi.org/10.18559/978-83-8211-104-0/6>

Housing situation of Poles and activities of public authorities to improve it

Purpose: The purpose of this study is to assess the housing situation of Poles and to present activities of public entities, especially communes, undertaken to improve it.

Design/methodology/approach: Secondary data was presented showing the number and ownership structure of dwellings and the demand for dwellings in Poland. The data comes from the Central Statistical Office and the Ministry of Development. The previous activity of municipalities in developing the local housing market is also discussed and the concept of social housing initiatives is characterized.

Findings: Despite the record number of housing units completed in recent years, there is still a shortage of housing units, which negatively affects the socio-economic development of the state. The main barrier to access to housing is its price and the high growth rate of 1 m² of space. Municipalities could more actively answer the housing needs of citizens by creating social housing initiatives, i.e. not for profit companies building rental housing with moderate rent.

Originality and value: State housing policy has been questioned. The provision of own contribution by the state for certain social groups may lead to an increase in real estate prices, because with their limited supply the demand for these apartments and the price of 1 m² of space rises. It is postulated to increase the activity of municipalities in the housing market. This may consist in creating social housing initiatives, i.e. not for profit companies building apartments for rent with moderate rent (lower even by 50% in relation to the market rent).

Keywords: housing market, municipalities, social housing, social housing initiatives.

Wstęp

Sytuacja mieszkaniowa w Polsce od lat charakteryzuje się znacznym niedoborem lokali mieszkalnych. Ograniczona podaż nieruchomości, wzrost cen mate-

Sugerowane cytowanie:

Drożdżyński, M. (2022). Sytuacja mieszkaniowa Polaków i działania organów publicznych w celu jej poprawy. W: S. Kańduła i J. Przybylska (red.), *Gospodarka w cieniu pandemii COVID-19* (s. 112–129). Poznań: Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu. <https://doi.org/10.18559/978-83-8211-104-0/6>

riałów budowlanych, usług oraz wynagrodzeń skutkują podwyższeniem cen tak bardzo pożądaných przez Polaków mieszkań własnościowych. Opisywana sytuacja może również pogłębiać już istniejące problemy, takie jak starzenie się społeczeństwa. Młode osoby z racji niepewnej sytuacji mieszkaniowej bardzo często decydują się na odroczenie decyzji o założeniu rodziny bądź całkowicie z niej rezygnują. W kraju, którego tempo starzenia się społeczeństwa będzie jednym z najszybszych wśród państw europejskich, konieczne staje się podjęcie racjonalnych działań mających na celu unormowanie sytuacji mieszkaniowej jego mieszkańców. Jednak wzrastające ceny ich nabywania, brak możliwości finansowania ich zakupu przez osoby najbardziej potrzebujące oraz niepewność związana z dalszym rozwojem pandemii dotychczas skutkowały jedynie pogłębieniem nierówności. Odnalezienie remedium może wydawać się niezwykle trudne, ale jest konieczne w celu przeciwdziałania negatywnym trendom oraz zapewnieniu odpowiedniego poziomu życia Polaków i dalszego rozwoju naszego społeczeństwa.

Celem opracowania jest ocena sytuacji mieszkaniowej Polaków oraz przedstawienie działań podmiotów publicznych w celu jej poprawy. Szczególna uwaga zostanie zwrócona na samorząd gminny oraz nową formułę budowania mieszkań – społeczne inicjatywy mieszkaniowe.

1. Sytuacja mieszkaniowa w Polsce

Osobami najbardziej dotkniętymi brakiem własnego lokum są osoby o niskich dochodach, rodziny wielodzietne oraz – co szczególnie istotne – osoby młode, które nie posiadają środków na zakup samodzielnego mieszkania i jednocześnie nie mają zdolności kredytowej (Ministerstwo Finansów, 2015). Ostatnia z wymienionych grup społecznych będzie stanowiła w najbliższych latach trzon krajowej siły roboczej, gospodarczy motor napędowy oraz będzie odgrywać kluczową rolę w rozwoju demograficznym naszego kraju. Brak pewności związanej z sytuacją mieszkaniową w istotnym stopniu jest przedstawiany przez społeczeństwo jako główna determinanta odroczenia decyzji o zakładaniu rodziny oraz niepodjęciu kluczowych życiowych decyzji. Analizowana sytuacja może w znacznym stopniu pogłębić już istniejący problem starzenia się społeczeństwa, prowadząc w niedalekiej przyszłości do pogorszenia krajowej sytuacji gospodarczej.

Omawiany deficyt mieszkaniowy w naszym kraju został oszacowany na 641 tys. lokali mieszkalnych w 2019 r. Oznacza to, że 4,5% krajowych gospodarstw domowych nie ma własnego mieszkania. Młode osoby często z przymusu są zobowiązane dzielić miejsce zamieszkania z pozostałymi członkami rodziny,

najczęściej zamieszkując u swoich rodziców. Potwierdzeniem tej tezy są dane przedstawiające strukturę samodzielności mieszkaniowej polskiego społeczeństwa. Ponad 45% Polaków w przedziale wiekowym 25–34 lata zamieszkuje z rodzicami (Ministerstwo Rozwoju, 2020). Przedstawione dane kształtują się niezwykle niepokojąco na tle średniej europejskiej wynoszącej 28,6%. Tak duży odsetek osób w wieku produkcyjnym niepodejmujących własnych działań związanych z utworzeniem gospodarstwa domowego musi zostać postrzegany jako negatywne zjawisko. Warto podkreślić, że dla wielu osób przedstawiany przedział wiekowy jest okresem podejmowania kluczowych decyzji, a opisywana sytuacja zdecydowanie im nie sprzyja. Do głównych czynników związanych z tym stanem rzeczy należy wzrost cen nieruchomości. W latach 2011–2019 średnia cena metra kwadratowego nieruchomości wzrosła o 58%. Brak możliwości finansowania zewnętrznego zakupu nieruchomości nie pozwala wielu Polakom na ich nabycie, a długookresowo utrzymujący się trend wzrostowy cen skutkuje oddaleniem się od możliwości ich zakupu w kolejnych latach. Pomimo wciąż występującego oraz niepokojącego problemu mieszkaniowego należy podkreślić stopniową poprawę sytuacji. W 1988 r. statystyczny niedobór lokali mieszkalnych wynosił ponad 1,2 mln mieszkań, ponad 30 lat później, w 2019 r., ten niedobór dalej występował, jednak zmniejszył się o połowę. Zgodnie z danymi przedstawianymi przez Ministerstwo Rozwoju w Polsce przypada 386 mieszkań na 1000 mieszkańców (tabela 1). Przedstawiana wartość wzrosła na przestrzeni lat, wciąż jednak znajduje się poniżej oczekiwanych wartości unijnych, ponieważ wśród państw członkowskich niższy wynik posiada jedynie Słowacja (378 mieszkań na 1000 mieszkańców). Co również istotne, znacznie wzrosła liczba gospodarstw domowych utworzonych na terenie miast (9,63 mln), zdecydowanie dynamiczniej niż na terenach wiejskich (4,3 mln). Dane przedstawiają migrację społeczeństwa w kierunku obszarów miejskich, co często jest związane z chęcią poprawy sytuacji materialnej, takiej jak wyższe wynagrodzenie czy zmiana miejsca pracy. Zmianę deficytu lokali mieszkalnych w Polsce można uznać za znaczną, jednak należy pamiętać, że okres poboru danych wynosi 31 lat. Warto zauważyć, że deficyt w znacznym stopniu zmalał w miastach, jednak na wsiach wzrósł (–435 tys.).

W 2020 r. w Polsce oddano rekordową liczbę mieszkań do użytku – 220 tys. (+7% r/r) (GUS, 2021). Wzmożona aktywność deweloperów starających się zwiększać liczbę oddanych do użytku mieszkań mogłaby napawać optymizmem. Jednak warto zauważyć, że nowe mieszkania nabywają w dużym stopniu osoby zamożne, które traktują ich zakup jako inwestycję, m.in. w celu ochrony posiadanych oszczędności przed niekorzystnymi skutkami inflacji lub w oczekiwaniu na wzrost ich wartości. Według tej tezy bardzo wysoka liczba oddawanych lokali nie stanowi rozwiązania przedstawianego problemu deficytu. Zwracając szczególną uwagę na strukturę wybudowanych mieszkań, zauważamy, że

Tabela 1. Deficyt mieszkaniowy w Polsce w latach 1988 oraz 2019 (tys.)

Kategoria	1988	2019
Liczba mieszkań na 1000 mieszkańców	289	386
Mieszkania ogółem	11 608	14 802
– miasto	7 419	9 991
– wieś	4 079	4 811
Mieszkania zamieszkane	10 717	13 737
– miasto	7 040	9 428
– wieś	3 677	4 309
Gospodarstwa domowe	11 967	14 378
– miasto	7 863	9 633
– wieś	4 104	4 745
Statystyczny niedobór (-)/nadwyżka (+) mieszkań	-359	+424
– miasto	-444	+358
– wieś	-25	+66
Statystyczny deficyt mieszkań	-1 250	-641
– miasto	-823	-206
– wieś	-427	-435

Źródło: (Ministerstwo Rozwoju, 2020).

97,8% oddanych nieruchomości stanowiło budownictwo deweloperskie, a jedynie 2,2% budownictwo komunalne (ok. 4600 mieszkań). Przedstawiane wartości dowodzą, że sytuacja mieszkaniowa wspomnianych osób najbardziej potrzebujących nie zmienia się. Również pod względem średniego metrażu przypadającego na jedną osobę w gospodarstwie domowym Polska wciąż znajduje się poniżej średniej europejskiej. Według statystyki GUS na jedną osobę na terenie naszego kraju przypadało średnio 28,7 metrów kwadratowych, przy wartościach unijnych na poziomie aż 40 metrów (GUS, 2020). Oznacza to, że statystyczne polskie mieszkanie jest znacznie mniejsze w przeliczeniu na liczbę mieszkańców niż przykładowe mieszkanie znajdujące się w wybranym kraju Wspólnoty. Może się to wydawać zadziwiające, ponieważ w naszym kraju ceny mieszkań wciąż są relatywnie niższe od wartości nieruchomości państw zachodnich.

Podmiotami stanowiącymi przewodnią grupę nabywców mieszkań w Polsce są osoby fizyczne. To inwestorzy indywidualni, którzy nabywają mieszkania na własny użytek lub w celu czerpania korzyści z ich posiadania m.in. poprzez wynajem lub wzrost wartości (tabela 2).

W 2018 r. całościowa liczba mieszkań na terenie kraju wynosiła 14,62 mln, z czego ponad 11,53 mln stanowiły lokale należące do osób fizycznych. Pomimo wznrastającej liczby lokali z każdym kolejnym rokiem można zauważyć spadające wartości mieszkań posiadanych przez spółdzielnie mieszkaniowe, Skarb

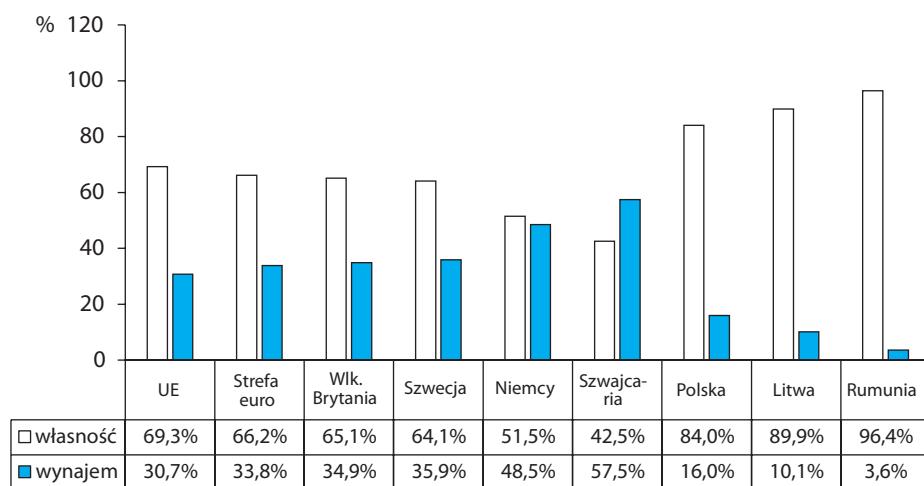
Tabela 2. Struktura własnościowa mieszkań w Polsce

Podmioty	Mieszkania (mln)		
	2011	2015	2018
Polska	12,53	14,12	14,62
w tym:			
– osoby fizyczne	8,02	10,81	11,53
– spółdzielnie mieszkaniowe	2,29	2,19	2,03
– komunalne	1,09	0,89	0,84
– TBS-y	0,08	0,10	0,10
– Skarb Państwa	0,20	0,03	0,03
– zakłady pracy	0,20	0,09	0,07
– inne podmioty	0,04	0,03	0,02
– o nieustalonej własności	0,60	–	–

Źródło: (Ministerstwo Rozwoju, 2020).

Państwa, zakłady pracy czy lokali o charakterze komunalnym. Jest to związane głównie z chęcią posiadania mieszkania na własność przez mieszkańców naszego kraju. Polacy cenią sobie posiadanie nieruchomości na własność, dlatego też w 2018 r. liczba nabytych lokali była wyższa niż ogólna liczba oddanych do użytku mieszkań. Społeczeństwo stara się wykupić zamieszkałe przez siebie mieszkania od najemców, jakimi często są spółdzielnie. Cechą charakterystyczną państw Europy Środkowo-Wschodniej jest chęć posiadania przedmiotów na własność. Negatywne doświadczenia związane z historią naszego kraju zaimplementowały w pożądaniami społecznymi posiadanie własności. Dowodzi tego struktura mieszkaniowa w Polsce przedstawiona według kryterium własności. W 2018 r. 84% nieruchomości stanowiły nieruchomości własnościowe (rysunek 1). Wartości przedstawiane przez polski rynek w sposób znaczny odbiegają od średnich europejskich, jednak z racji wciąż wzrastających cen transakcyjnych w Polsce prawdopodobnie w najbliższych latach będzie można zauważyć zmianę stosunku społecznego do wynajmu mieszkań i wzrost tej formy zamieszkiwania nieruchomości.

W państwach europejskich średnia liczba mieszkań własnościowych wobec ogółu wynosiła niecałe 70% w 2018 r. Jest to związane z faktem wyraźnie wyższych cen lokali na rynkach zachodniej Europy oraz brakiem chęci ich posiadania przez mieszkańców znacznej części kontynentu. Najwyższy wskaźnik wynajmu można zauważyć w Szwajcarii, w której – jako jedynym z analizowanych państw – wynajem przewyższa strukturę własności. Z kolei odwrotna sytuacja występuje w Rumunii, gdzie niemal całość zamieszkiwanych nieruchomości stanowią lokale własnościowe (96,4%).



Rysunek 1. Struktura mieszkań według własności zamieszkiwanego lokalu w 2018 roku

Źródło: Opracowanie własne na podstawie (Ministerstwa Rozwoju, 2020).

Lokale mieszkalne nabywane w naszym kraju mogą zostać uznane w skali europejskiej za jedne z najtańszych. Średnia cena transakcyjna jednego metra kwadratowego na rynku pierwotnym wynosiła 1520 EUR w 2019 r. Natomiast zwracając uwagę na dynamikę, z jaką zmieniają się przedstawiane ceny, należy podkreślić, że w Polsce wzrosły w znaczącym stopniu (+9,7%) (tabela 3).

Najwyższe ceny transakcyjne za metr kwadratowy nieruchomości (jednocześnie cechujące się największą dynamiką wzrostu) mają lokale położone we Francji. Na terenie tego kraju ceny są niemal trzykrotnie wyższe niż w Polsce. Natomiast do najtańszych należą mieszkania w Portugalii, na Węgrzech oraz właśnie w Polsce. Jednak w celu dokonania właściwej analizy porównawczej cen transakcyjnych nabywanych nieruchomości w Europie, należy porównać je do średniej wartości wynagrodzenia uzyskiwanego w każdym z tych państw. Według danych za 2019 r., aby zakupić 70-metrowe mieszkanie na rynku pierwotnym w Polsce, należało posiadać środki odpowiadające niemal 93 miesiącom pracy (7,7 roku) (rysunek 2). W przedstawionym rankingu Polskę można zakwalifikować w centralnej części stawki. Jednak należy zauważyć, że w krajach o najwyższym poziomie życia liczba miesięcznych stawek wynagrodzenia jest niższa od wartości przedstawianych w naszym kraju. Pomimo wysokich cen nabycia nieruchomości w państwach zachodnich średnie wynagrodzenie jest relatywnie wyższe niż w Polsce, co pozwala na szybszy zakup lokalu własnościowego.

Przedstawiona relacja cen nabycia nieruchomości w stosunku do dochodu kreuje niekorzystny trend w państwach wciąż rozwijających się, które poprzez

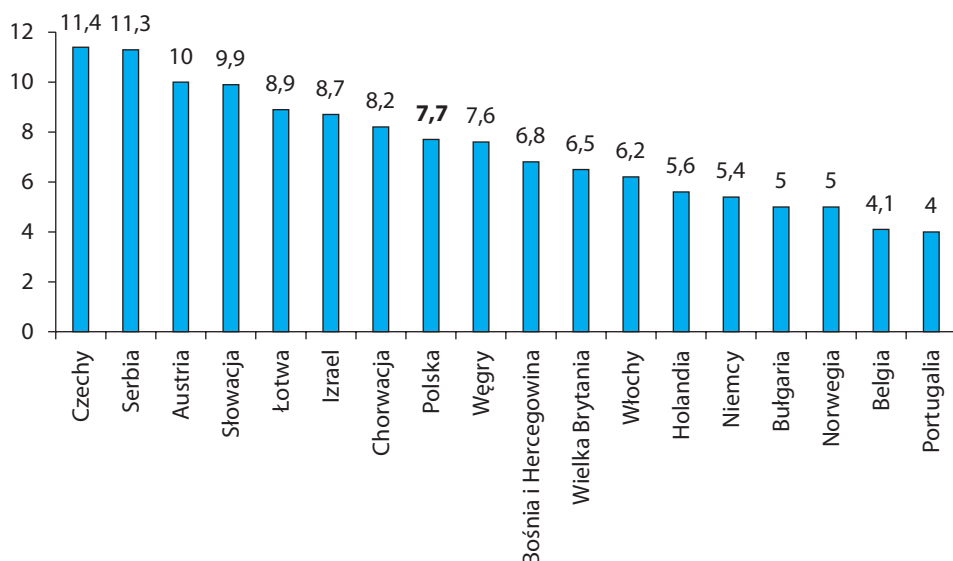
Tabela 3. Średnie ceny transakcyjne metra kwadratowego nieruchomości na rynku pierwotnym w poszczególnych krajach Europy

	Średnia cena transakcyjna (EUR/m ²)	Zmiana r/r (%)
Austria	4176	3,9
Belgia	2583	4,1
Chorwacja	1664	7,6
Czechy	2602	8,6
Dania	3124	3,0
Francja	4523	12,6
Hiszpania	2398	12,4
Holandia	2632	4,4
Łotwa	1646	-5,4
Niemcy	3727	9,5
Norwegia	4120	1,9
Polska	1520	9,7
Portugalia	1162	6,3
Węgry	1475	11,5
Włochy	2314	0,1
Wielka Brytania	3861	2,3

Źródło: Opracowanie własne na podstawie (Deloitte, 2020).

dołączenie do Unii Europejskiej bądź poprzez wprowadzenie innych liberalnych zasad handlowych próbują przyrównać się skalą wynagrodzenia oraz poziomem życia do państw o niższych wartościach opisywanej relacji. Istotnym czynnikiem napędzającym krajowy boom na rynku mieszkaniowym były również rekordowo niskie wartości krajowych stóp procentowych. Ich niski poziom pozwalał na pozyskanie relatywnie taniego finansowania na zakup nieruchomości za pomocą kredytu. Wiele osób dążących do spełnienia marzeń o własnym lokum decydowało się właśnie w ostatnich latach na ich nabycie, a działania podejmowane przez Narodowy Bank Polski w celu odbudowy krajowej gospodarki po wybuchu pandemii oraz jej dalszego napędzenia pozwoliły na realizację opisywanych działań właśnie w latach 2020 i 2021.

Krajowy rynek mieszkaniowy wciąż zmaga się z ograniczoną podażą, której niedoboru nie udało się zaspokoić w ostatnich 30 latach. Jednak obecnie czynnikiem istotnie ograniczającym możliwości nabywania lokali mieszkalnych stają się ich szybko rosnące ceny. Problemem z punktu widzenia deweloperów są również drożejące tereny miejskie mające stanowić lokalizacje przyszłych inwestycji, wysokie ceny materiałów budowlanych oraz niedobór siły roboczej ograniczający zdolności produkcyjne. Znaczne perturbacje kreujące sytuację na ryn-



Rysunek 2. Liczba średnich rocznych pensji potrzebna do nabycia nieruchomości o powierzchni 70 metrów kwadratowych w wybranych krajach Europy

Źródło: Opracowanie własne na podstawie (Deloitte, 2020).

ku mieszkaniowym w Polsce wymuszają podjęcie działań przez podmioty sfery publicznej. Jednak warto podkreślić, że działania te powinny być racjonalne, aby w sposób należyty uregulowały obecną sytuację rynkową i pozwoliły porzucić lęk i problemy społeczeństwa związane z brakiem miejsca zamieszkania.

2. Dotychczasowe działania gmin w zakresie mieszkalnictwa

Dotychczasowe działania gmin związane z gospodarowaniem nieruchomościami oraz spełnianiem zbiorowych oczekiwań społeczeństwa zamieszkałego na ich terenach można uznać za niewystarczające. Jednak należy zwrócić uwagę, że te jednostki ponoszą spore wydatki na inne zadania. Sfera mieszkalnictwa jest bardzo kapitałochłonna. Z tego powodu małe gminy mogą mieć trudności z prowadzeniem działań im przypisanym oraz nie wykonywać ich w pełnym stopniu. Wsparcie lokalnego rynku nieruchomości przez gminy mogłoby stanowić silny bodziec konkurencyjny wobec dotychczas ograniczonej liczby ofert mieszkaniowych na terenach mniej zagospodarowanych oraz słabo zurbanizowanych, na których liczba podmiotów świadczących usługi deweloperskie bądź z zakresu wynajmu jest znikoma. Jednak skupiając szczególną uwagę na dotych-

czasowych działaniach podejmowanych przez analizowane podmioty, należy podkreślić, że posiadają one marginalny udział w liczbie oddawanych do użytku mieszkań. Wydaje się to w pełni zrozumiałe, ponieważ gminy – w odróżnieniu od deweloperów – nie skupiają swojej działalności na jednej sferze gospodarki. Muszą też racjonalnie gospodarować posiadanymi środkami (Kotowska, 2016). W dodatku głównym zadaniem gminy nie jest wypracowywanie nadwyżki finansowej, lecz zaspokajanie zbiorowych potrzeb społeczeństwa (Leoński, 2002; Miszczuk, Miszczuk i Żuk, 2007). Czynnikiem stanowiącym o niskim poziomie zaangażowania najmniejszych gmin w rozwój mieszkalnictwa może być niewystarczający poziom ich wsparcia w realizacji opisanych zadań przez państwo lub brak odpowiednich analiz przedstawiających oraz właściwie opisujących sytuację na lokalnym rynku nieruchomości (Salamon i Muzioł-Węclawowicz, 2015). Rosnące ceny materiałów budowlanych, wykończenia oraz pozostałych usług również są dotkliwe dla samorządów, a wzrastające oczekiwania lokalnych mieszkańców wobec spełniania pozostałych postulatów są równie silne. Z tego powodu gminy nie kierują strumienia pieniędzy wobec jednej czynności, ponieważ pozostałe zostałyby niewykonane.

W latach 2011–2019 gminy starały się zwiększać lokalne zasoby mieszkaniowe, jednak z tytułu wcześniej wymienionych przyczyn nie są w stanie w pełni zaspokoić zbiorowych potrzeb społecznych. W 2019 r. opisywane jednostki oddały do użytku 1,8 tys. mieszkań, co stanowiło 0,9% wszystkich nieruchomości oddanych do użytku w naszym kraju (tabela 4).

Udział gmin zmniejsza się, ponieważ wartości przedstawiane przez samorządy są na ogół statyczne, co oznacza realny spadek procentowego udziału na szybko wzrastającym krajowym rynku nieruchomości. Dotychczasowe działania jednostek samorządu terytorialnego w dużej mierze dotyczą terenów miejskich. Stanowi to potwierdzenie tezy, że gminy miejskie są relatywnie bogatsze i mogą sobie pozwolić na podjęcie działań w wysoce kapitałochłonnej dziedzinie gospodarki jakim jest mieszkalnictwo.

Biedniejsze gminy, szczególnie rolnicze, nie mają odpowiednich narzędzi mogących zapewnić rozwój swoich wspólnot, a dysponując ograniczonymi dochodami własnymi, mają małe możliwości finansowania mieszkalnictwa. Bardzo niekorzystne dla mniejszych gmin jest nasilenie się trendu migracyjnego, z reguły spowodowanego opuszczaniem mniejszych miejscowości rodzinnych przez osoby młode w celu rozpoczęcia życia w większych aglomeracjach – bardzo często miast na prawach powiatu. Z punktu widzenia gminy zatrzymanie takich osób jest niezwykle ważne, ponieważ to one będą w przyszłych latach stanowić trzon krajowej gospodarki, a poprzez podjęcie pracy i otrzymywanie wynagrodzenia będą generować istotny wpływ do budżetu gminy, odprowadzając podatek od osób fizycznych (docelowo 39,34% podatku należnego od mieszkańców danej gminy). Problemem stają się możliwości konkurencyjne takich jednostek, ponie-

Tabela 4. Liczba oddanych mieszkań do użytku w Polsce według rodzaju inwestora

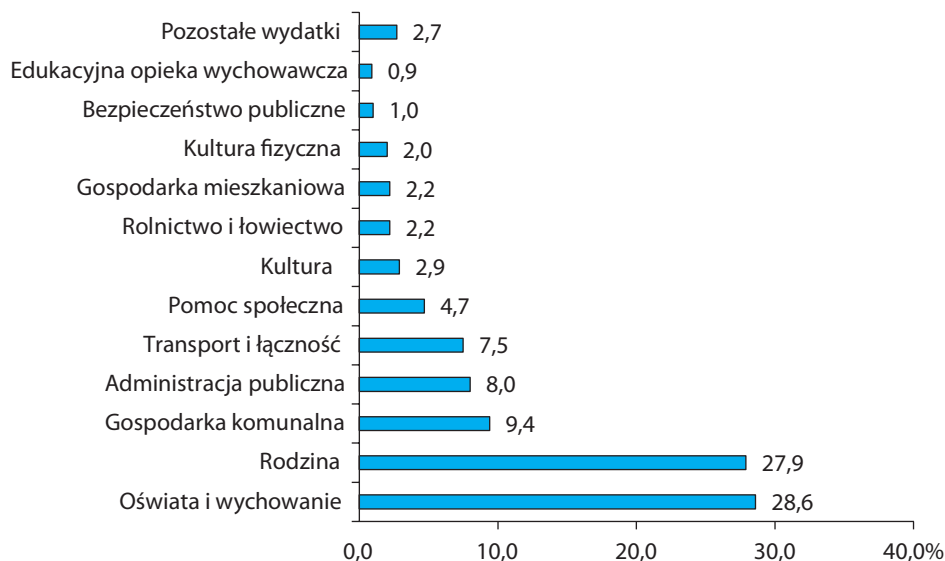
Inwestor	2011		2015		2018		2019	
	tys.	odsetek	tys.	odsetek	tys.	odsetek	tys.	odsetek
Ogółem								
Ogółem	131,0	100,0	147,7	100,0	185,1	100,0	207,2	100,0
Indywidualny	65,4	50,0	67,8	45,9	66,2	35,8	69,6	33,6
Deweloperzy	56,9	43,5	74,4	50,4	112,3	60,7	130,9	63,2
Spółdzielnie mieszkaniowe	3,8	2,9	2,1	1,4	3,0	1,6	2,1	1,0
Gminy	2,5	1,9	1,7	1,1	1,9	1,0	1,8	0,9
TBS	2,0	1,5	1,3	0,9	1,5	0,8	2,5	1,2
Zakłady pracy	0,3	0,2	0,5	0,3	0,1	0,1	0,3	0,1
Miasto								
Ogółem	79,9	61,1	91,0	61,6	124,1	67,1	b.d.	b.d.
Indywidualny	21,6	27,0	19,9	21,9	19,2	15,5	b.d.	b.d.
Deweloperzy	50,4	63,1	66,0	72,5	99,0	79,8	b.d.	b.d.
Spółdzielnie mieszkaniowe	3,5	4,4	2,0	2,2	2,7	2,2	b.d.	b.d.
Gminy	2,1	2,6	1,4	1,5	1,5	1,2	b.d.	b.d.
TBS	2,0	2,5	1,3	1,4	1,5	1,2	b.d.	b.d.
Zakłady pracy	0,3	0,4	0,4	0,4	0,1	0,1	b.d.	b.d.
Wieś								
Ogółem	51,0	38,9	56,7	38,4	61,0	32,9	b.d.	b.d.
Indywidualny	43,9	86,1	47,8	84,3	47,0	77,0	b.d.	b.d.
Deweloperzy	6,5	12,7	8,4	14,8	13,3	21,8	b.d.	b.d.

Źródło: (Ministerstwo Rozwoju, 2020).

waż zmniejszające się wartości wpływów z tytułu udziału w podatkach państwowych, które stanowią istotny wkład do budżetu gminy, powodują zmniejszenie nakładów na działania konkurencyjne (Piasecki, 2009). Z kolei rozwój regionu oraz napływ nowych mieszkańców osiedlających się na stałe powoduje również zwiększenie wpływów z tytułu podatków lokalnych (Łukomska i Swianiewicz, 2015). Wzmożone budownictwo na obszarze gminy pozwala na pobieranie m.in. podatku od nieruchomości od większej liczby osób, jednak potęguje presję społeczną na zwiększenie wydatków gmin, rozwój infrastruktury komunalnej, obiektów kulturalnych, sportowych czy wychowawczych, takich jak żłobki, przedszkola i szkoły. Do głównych sfer działalności samorządu gminnego należą oświata i wychowanie, które odpowiadały w 2020 r. za 28,6% wydatków gmin, oraz kategoria Rodzina, która generowała dla gmin wydatki wynoszące 27,9%

ich budżetu (Rada Ministrów, 2021) (rysunek 3). Najistotniejszą grupę w pierwszej z kategorii stanowią koszty związane z funkcjonowaniem oraz prowadzeniem szkół podstawowych oraz przedszkoli. Z kolei najważniejszymi wydatkami działu Rodzina są wypłacane świadczenia wychowawcze, następnie świadczenia rodzinne, alimentacyjne oraz składki związane z ubezpieczeniem emerytalnym, rentowym czy społecznym. Kolejnymi działami, z którymi są związane spore koszty ponoszone przez samorządy gminne, są: gospodarka komunalna (9,4%), wydatki związane z prowadzeniem administracji publicznej (8%) oraz czynności z zakresu zapewnienia transportu i łączności komunikacyjnej na jej terenach (7,5%). Gospodarka mieszkaniowa jedynie w niewielkim stopniu absorbowała finanse gmin, a przedstawiana kategoria wydatków była przybliżona do tych związanych z czynnościami zawartymi w kategoriach: rolnictwo i łowiectwo oraz kultura fizyczna (odpowiednio 2,2% i 2%).

Ponoszenie przez gminy wydatków w wymienionych działach jest konieczne w celu zapewnienia prawidłowego funkcjonowania infrastruktury społecznej, edukacyjnej, transportowej oraz administracyjnej. Wydatki te są bezpośrednio powiązane z zadaniami własnymi samorządu gminnego (Banaszewska, Kańduła i Przybylska, 2020). Relatywnie niski udział gmin w gospodarce mieszkaniowej jest spowodowany podejmowaniem na tym rynku znacznych działań przez podmioty prywatne (Izdebski, 2009). Uczestnicy rynku samodzielnie podejmują decyzje w celu zaspokojenia popytu, który na nim występuje. Odmiennie w stosunku do głównych sfer wydatków jednostek samorządu, kapitał prywatny oraz



Rysunek 3. Struktura wydatków gmin według działów w 2020 roku

Źródło: Opracowanie własne na podstawie (Rada Ministrów, 2021).

uczestnicy rynku z reguły nie podejmują działań związanych z zaspokajaniem potrzeb z zakresu szkolnictwa czy transportu publicznego z racji niskiej skali rentowności takich przedsięwzięć lub ich całkowitego braku. Zadania własne oraz zlecone jednostkom samorządu terytorialnego, jak już wcześniej przedstawiono, nie mają na celu wypracowywania nadwyżki finansowej, lecz zaspokojenie zbiorowych potrzeb społeczeństwa (Miszczuk, Miszczuk i Żuk, 2007). Przedstawione działania gmin na lokalnych rynkach mieszkaniowych pozwalają wywierać przez nie jedynie niewielki wpływ na ten rynek z racji konieczności wykonywania innych obowiązków. W przypadku chęci podejmowania znacznych działań niezwykle istotne staje się ponoszenie dużych nakładów kapitałowych, na które wiele podmiotów nie jest gotowych. Jednak przy pomocy podmiotu krajowego reprezentującego państwo oraz lokalnej społeczności, chętniej do wniesienia partycypacji oraz gotowej do najmu nieruchomości, koszty inwestycji związanych z budownictwem społecznym można podzielić na większą liczbę podmiotów. Takie rozwiązanie mogłoby zachęcić gminy do podejmowania działań z zakresu mieszkalnictwa na szerszą skalę oraz zapobiec wywieraniu presji na wzrost cen nieruchomości poprzez zwiększenie liczby dostępnych lokali mieszkalnych oraz korzystne i konkurencyjne ceny najmu nieruchomości.

3. Społeczne inicjatywy mieszkaniowe – założenia oraz rola gmin

Odpowiedzią na wcześniej przytoczone problemy występujące na krajowym rynku mieszkaniowym ma być program Społecznych inicjatyw mieszkaniowych (SIM). Zakłada on współpracę jednostek samorządu terytorialnego, mieszkańców mających zamieszkiwać nowo powstałe lokale oraz podmiotu reprezentującego Skarb Państwa (partnera krajowego) (Serwis Samorządowy PAP, 2021). Według założeń kluczową rolę powinien odgrywać samorząd, gdyż w ramach ustawy o finansach publicznych (Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r.) do zadań własnych jednostek samorządu terytorialnego zalicza się m.in. gospodarkę mieszkaniową oraz zarządzanie lokalami użytkowymi podległymi danej jednostce (art. 14). Projekt w głównej mierze jest skierowany do najmniejszych podmiotów w krajowych strukturach terytorialnych – czyli gmin (Sadowska, 2010). Ustawa o samorządzie gminnym (Ustawa z dnia 8 marca 1990 r.) właśnie te podmioty uznaje za odpowiedzialne za gospodarkę mieszkaniową oraz ład przestrzenny na przynależnych im terenach (art. 7, ust. 1, pkt 1). Beneficjentami opisywanych działań mają być osoby mające zbyt wysoki poziom wynagrodzeń, aby móc się starać o przyznanie lokalu socjalnego, ale zbyt niskie

zarobki, by otrzymać kredyt. W przedstawianych ramach zgodnie z założeniami miałyby znajdować się osoby młode rozpoczynające zawodowe życie oraz rodziny wielodzietne posiadające określony poziom dochodów pozwalający na partycypację w projekcie, jednak wciąż niewystarczający do nabycia lokalu własnościowego za pomocą kredytu. Formą organizacyjno-prawną jednostki odpowiedzialnej za analizowane budownictwo społeczne miałyby być określone spółki prawa handlowego (z ograniczoną odpowiedzialnością i akcyjna) oraz spółdzielnie. Z kolei głównym założeniem jest budowanie na terenie kraju lokali budownictwa społecznego na wynajem i mogących być wykupionymi po upływie określonego czasu oraz przy odpowiednio wysokiej partycypacji. Działania te mają stanowić alternatywę dla wciąż drożejących nieruchomości na rynku oraz konkurencyjny sposób najmu – o stawkach niższych niż rynkowe. Receptą pozwalającą na takie działania ma być korzystny sposób finansowania budowy opisywanych mieszkań za pomocą bezwrotnego wsparcia z Funduszu Dopłat (granty) oraz kredytów udzielanych na preferencyjnych warunkach przez Bank Gospodarstwa Krajowego (BGK). Granty mające stanowić wsparcie samorządów w kosztach związanych z inwestycjami w ramach SIM-ów mogą wynieść maksymalnie 35%. Z kolei dalsze finansowanie w formie zwrotnej, pokrywające 35–55% kosztów, ma docelowo pochodzić ze środków BGK, a za ich spłatę powinny odpowiadać czynsze wnoszone comiesięcznie przez lokatorów przyszłych lokali (Serwis Rzeczypospolitej Polskiej, 2020). Budownictwo społeczne opierające się na współpracy trzech filarów: samorządu, państwa oraz mieszkańców, wymaga odpowiedniej partycypacji ostatniej grupy interesów. Wpłaty przyszłych mieszkańców stanowiące partycypację w projekcie mają mieścić się w przedziale 10–30% kosztów inwestycji. Warto podkreślić, że odpowiednio wysoki poziom partycypacji może w przyszłości pozwolić na wykup nieruchomości przez najemcę w momencie spłaty kredytu pochodzącego z BGK. Według założeń udział pozwalający na dojście do własności powinien wynosić co najmniej 20% kosztów związanych z budową w mniejszych miejscowościach, z kolei w większych – już 25% kosztów inwestycji. Co niezwykle istotne, program ten jest skierowany do osób mogących mieć problem z wynajmem nieruchomości na zasadach rynkowych. Jednak w celu uzyskania prawa własnościowego do nieruchomości najemca powinien uiścić odpowiednio wysoką partycypację. Mogłoby się wydawać, że jej wysokość jest równoznaczna z wysokością wpłaty własnej koniecznej przy uzyskaniu kredytu hipotecznego. Z takich założeń można wnioskować, że osoba mająca otrzymać mieszkanie w ramach SIM jest w stanie pozyskać finansowanie zewnętrzne bez pomocy państwa, ponieważ ma wystarczające środki odpowiadające wpłacie własnej w kredycie mieszkaniowym. Również wiele osób byłoby w stanie regulować raty kredytu hipotecznego, jednak poprzez nieposiadanie odpowiednich wartości wkładu własnego, wymaganego przez banki przy finansowaniu zakupu

nieruchomości, nie jest w stanie ich nabyć. W takim przypadku wymogi stawiane mieszkańcom chcącym nabyć mieszkanie na własność mogą się okazać bardzo trudne lub wręcz niemożliwe do spełnienia.

Na utworzenie nowych SIM-ów gmina może uzyskać jednorazowe wsparcie w wysokości 3 mln zł, natomiast istniejące dotychczas Towarzystwa Budownictwa Społecznego (TBS) zostają zastąpione przez SIM. Regulacje dotyczące utworzenia, funkcjonowania oraz zasad najmu osobom nieposiadającym zdolności do wynajmu nieruchomości na zasadach rynkowych zostały unormowane w formie dotychczas funkcjonującej ustawy o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego (Ustawa z dnia 26 października 1995 r., rozdz. 4). Główne różnice wynikające z opisywanego zastąpienia TBS-ów wynikają z możliwości pozyskania finansowania przez SIM z Rządowego Funduszu Rozwoju Mieszkalnictwa wynoszącego do 10% wartości podejmowanych inwestycji oraz możliwości wcześniej analizowanego dojścia do własności nieruchomości, co dotychczas było niemożliwe w przypadku podejmowania działań z zakresu budownictwa społecznego. Poszerzenie potencjalnych korzyści wynikających z utworzenia programu SIM ma stanowić istotny wkład organów państwa w przeciwdziałanie niekorzystnym trendom na krajowym rynku mieszkaniowym oraz poprzez kolejne udogodnienia zachęcić społeczeństwo do porzucenia marzeń o posiadaniu lokalu na własność i skierowaniu się w kierunku najmu (Fundacja im. Stefana Batorego, 2019).

Bardzo istotną kwestią z punktu widzenia potencjalnych najemców lokali wybudowanych w ramach SIM jest wysokość czynszu. Według projektu czynsz powinien pokrywać wartość preferencyjnego finansowania zewnętrznego, w ramach którego BGK wsparło budowę nieruchomości. Jednocześnie według Ministerstwa Rozwoju, Pracy i Technologii powinien on być o niemal połowę niższy od średnich cen rynkowych. W okresie 20–30 lat, zależnie od wybranego okresu spłaty zadłużenia przez SIM, uzyskane środki powinny zostać zwrócone do BGK. Pomimo bardzo korzystnych warunków finansowania związanych z nisko oprocentowanym kredytem warto zwrócić uwagę na skalę koniecznych do poniesienia kosztów. Spora wartość środków koniecznych do poniesienia w ramach wspólnot mieszkaniowych zawiera również niezależne od wspólnoty opłaty. Oznacza to, że niezwykle trudne może się okazać spłacenie inwestycji w określonym czasie oraz zapewnienie prawidłowo funkcjonującego osiedla przy jednoczesnym, niższym o niemal 50%, koszcie wynajmu. W związku z wciąż wzrastającymi kosztami związanymi z dostarczaniem energii bądź wywozem śmieci przyszli najemcy będą mogli skorzystać z programu Mieszkanie na start, który pozwoli osobom o niskiej skali dochodów, ale posiadającym zdolności do wynajęcia mieszkania na uzyskanie dopłat do czynszu w wartości zależnej od wielkości rodziny czy miejsca zamieszkania (Bezprawnik, 2021). Celem takiego działania jest zapewnienie lokalu osobom mającym trudności z najmem nieru-

chomości, przy jednoczesnej zachęcie inwestorów do budowy lokali w celach ich dalszego najmu z gwarancją spłaty części czynszu przez państwo.

Szansą dla samorządu gminnego, który ma odgrywać kluczową rolę w omawianym projekcie, jest zapewnienie dostępu do Krajowego Zasobu Nieruchomości. Według szacunków rządu zasoby, które posiada państwo i które jest gotowe zagospodarować, mogą wystarczyć na utworzenie 90 tys. mieszkań. Wiele gmin może nie być istotnie zainteresowanych udziałem w SIM, ponieważ ich partycypacja wiązałaby się z oddaniem do użytku gruntów, z tytułu których gmina mogłaby czerpać korzyści, chociażby z tytułu ich sprzedaży (Puls Biznesu, 2021). W takim przypadku gmina mogłaby wnioskować do partnera krajowego, który stanowiłby Krajowy Zasób Nieruchomości, o uzyskanie dostępu do gruntów położonych na jej terenie w celu zagospodarowania oraz najmu lokalowego. W opisywanej sytuacji partycypacja państwa w budowie nie stanowiłaby bezzwrotnego wkładu pieniężnego, tylko wniesione tereny inwestycyjne. Z kolei gmina, która zdecydowałaby się na inwestycję na własnych terenach, uzyskałaby granty na budowę części bloku mieszkalnego z racji wniesienia gruntów własnych. W każdej z przedstawionych sytuacji konieczne jest wspólne działanie organów samorządowych, państwowych oraz społeczeństwa, ponieważ jedynie współpraca, wzajemne wsparcie oraz kontrola wynikająca z braku wystarczającego zaufania społecznego do organów państwa zapewnią pełną transparentność projektu i będą mogły się przyczynić do jego powodzenia. Aby móc w pełni ocenić analizowany program Społecznych inicjatyw mieszkaniowych, należy poczekać na efekty, jakie przyniesie jego implementacja. W przeszłości tworzono wiele projektów, które miały stanowić innowację oraz zapowiedź zmian w krajowym sektorze nieruchomości. Jednak niepowodzenie kolejnych programów, takich jak: Mieszkanie plus, Mieszkanie dla młodych czy Rodzina na swoim, poprzez znaczne ograniczenia oraz w wielu przypadkach wyśrubowane wymogi konieczne do spełnienia, pobudziły obywatelską niechęć do udziału w tego typu projektach i wymusiły samodzielne skupienie się na poprawieniu własnych warunków bytowych poprzez migrację do większych miast.

Zakończenie

Sytuacja na krajowym rynku mieszkaniowym ulegała istotnym zmianom w ostatnich dziesięcioleciach. Pomimo rekordowej liczby mieszkań oddanych do użytku w ostatnich latach w dalszym ciągu występuje brak lokali mieszkalnych, który negatywnie oddziałuje na rozwój społeczno-gospodarczy państwa. Główną barierą blokującą możliwość zakupu mieszkania jest jego cena oraz sil-

na dynamika wzrostu ceny 1 m². Konieczne staje się podjęcie działań mogących zapewnić dostęp do wynajmu lub nabycia nieruchomości przez osoby młode oraz rodziny wielodzietne, które z różnych przyczyn nie są w stanie podejmować działań na rynku nieruchomości w sposób rynkowy. Jedną z propozycji jest rozwój budownictwa społecznego, które poprzez współpracę organów władzy państwowej, jednostek samorządu terytorialnego oraz mieszkańców danych terytoriów mogłoby zwiększyć liczbę mieszkań w konkurencyjnej – względem oferty rynkowej – cenie. Rynek nieruchomości jest specyficznym rodzajem rynku, w którym istnieje spora bariera wejścia. Odbudowa dotkniętych kryzysem pandemicznym światowych gospodarek oraz rosnący popyt globalny podlegają silnym zmianom, a rosnące ceny surowców notujące niekiedy historyczne maksima, wzrastające wynagrodzenia oraz niedobór siły roboczej powodują presję na wzrost cen w gospodarce.

Decyzje podejmowane przez podmioty sfery publicznej na krajowym rynku nieruchomości powinny się cechować dużą racjonalnością, ponieważ nierozważne działania mogą prowadzić do pogłębiania się nierówności społecznych oraz kreować warunki korzystne do tworzenia baniek spekulacyjnych na rynkach. Z takiego powodu np. zapewnienie przez państwo wkładu własnego dla określonych grup społecznych może prowadzić do wzrostu cen nieruchomości, ponieważ przy ich ograniczonej podaży znacznie wzrosłby popyt na nie, zapewniając możliwość zaciągnięcia kredytu mieszkaniowego przez podmioty dotychczas niemogące sobie na to pozwolić. W związku z tym rozwój działalności gmin mogących w sposób pozytywny oddziaływać na lokalne rynki nieruchomości wydaje się bardziej wskazany. Również gminy w znacznie większym stopniu rozumieją specyfikę rynków występujących na własnych terytoriach, więc są w stanie lepiej dobrać narzędzia do rozwoju analizowanych społecznych inicjatyw mieszkaniowych niż podmioty działające w ramach ogólnokrajowych projektów mieszkaniowych. Ponadto współpraca podmiotów publicznych z sektorem prywatnym może poprawić relacje oraz odczucia społeczne na linii obywatel-władza oraz wzbudzić poczucie odpowiedzialności wobec nieruchomości zamieszkałej przez osoby prywatne, z racji wniesienia partycypacji oraz, co istotne, stworzenia możliwości jej wykupu po okresie spłaty zobowiązań wobec kredytodawcy. Poprzez zapewnienie określonych narzędzi, takich jak: wsparcie finansowe, dostęp do terenów partnera krajowego oraz wpłaty własne przyszłych najemców, samorządy gminne będą w stanie spełniać zbiorowe potrzeby społeczne z zakresu mieszkalnictwa w sposób mniej inwazyjny dla własnego budżetu oraz bardziej optymalny z tytułu współpracy sfery publicznej ze społeczeństwem.

Bibliografia

- Banaszewska, M., Kańduła, S. i Przybylska, J. (2020). *Finanse samorządu terytorialnego. Ujęcie praktyczne*. Warszawa: CeDeWu.
- Bezprawnik. (2021). Pobrane z <https://bezprawnik.pl/spoleczne-inicjatywy-mieszkanie/>
- Deloitte. (2020). *Property Index. Overview of European residential market*. Deloitte.
- Fundacja im. Stefana Batorego. (2019). *Polityka mieszkaniowa dla Polski. Dlaczego potrzeba więcej mieszkań na wynajem i czy powinno je budować państwo?*. Warszawa: Fundacja im. Stefana Batorego.
- GUS. (2020). *Gospodarka mieszkaniowa w 2019 roku*. Warszawa.
- GUS. (2021). *Budownictwo mieszkaniowe w okresie styczeń-grudzień 2020 roku*. Warszawa.
- Izdebski, H. (2009). *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*. Warszawa: LexisNexis.
- Kotowska, E. (2016). Przesłanki racjonalnej polityki budżetowej w jednostkach samorządu terytorialnego. W: Gołębiowska, A. i Ziętarski, P. B. (red.), *Funkcjonowanie samorządu terytorialnego – uwarunkowania prawne i społeczne*. Warszawa: Kancelaria Senatu.
- Leoński, Z. (2002). *Samorząd terytorialny w RP*. Warszawa: Wydawnictwo C.H. Beck.
- Łukomska, J. i Swianiewicz, P. (2015). *Polityka podatkowa władz lokalnych w Polsce*. Warszawa: Municipium.
- Ministerstwo Finansów, Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju. (2015). *Przegląd wydatków publicznych: Polityka wspierająca mieszkalnictwo*. Warszawa.
- Ministerstwo Rozwoju. (2020). *Raport o stanie mieszkalnictwa*. Warszawa.
- Miszczuk, A., Miszczuk, M. i Żuk, K. (2007). *Gospodarka samorządu terytorialnego*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Piasecki, A.K. (2009). *Samorząd terytorialny i wspólnoty lokalne*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Puls Biznesu. (2021). Pobrane z <http://www.pb.pl/sim-zastapi-mieszkanie-pierwszeskrzypce-zagraja-samorzady-1110614>
- Rada Ministrów. (2021). *Sprawozdanie z wykonania budżetu Państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2020 r. Informacja o wykonaniu budżetu jednostek samorządu terytorialnego*. Warszawa.
- Sadowska, B. (2010). Gospodarka mieszkaniowa w gminach – aspekty finansowe i organizacyjne. *Ekonomiczne Problemy Usług*, 61, 411–422. Szczecin.
- Salamon, M. i Muzioł-Węclawowicz, A. (red.). (2015). *Mieszkalnictwo w Polsce. Analiza wybranych obszarów polityki mieszkaniowej*. Warszawa: Habitat for Humanity Poland.
- Serwis Rzeczypospolitej Polskiej. (2020). Pobrane z <https://www.gov.pl/web/rozwoj-praca-technologie/spoleczne-inicjatywy-mieszkanie--spolki-ktore-w-porozumieniu-z-samorzadem-buduja-i-wynajmuja-mieszkania-z-przystepnym-czynszem>
- Serwis Samorządowy PAP. (2021). Pobrane z <https://samorząd.pap.pl/kategoria/aktualnosci/spoleczne-inicjatywy-mieszkanie-panaceum-na-brak-mieszkan>

-
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2021 r., poz. 1372).
- Ustawa z dnia 26 października 1995 r. o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r., poz. 2195 ze zm.).
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tekst jedn. Dz. U. z 2021 r., poz. 305).

HISTORYCZNE UWARUNKOWANIA RÓŻNIC W ROZWOJU POLSKICH REGIONÓW I WYBRANE PROBLEMY FINANSOWANIA PUBLICZNEGO JAKO BARIERY REALIZACJI CELÓW ZRÓWNOWAŻONEGO ROZWOJU

 Oliwia Jędrzejewska

Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu

oliwiajedrzejewska1@gmail.com

<https://doi.org/10.18559/978-83-8211-104-0/7>

 Julia Ziółkowska

Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu

64622@student.ue.poznan.pl

<https://doi.org/10.18559/978-83-8211-104-0/7>

Historical determinants of differences in development of Polish regions and selected problems of public financing as a barrier to realization of sustainable development goals

Purpose: The aim of this study is to indicate the role of the state in the pursuit of sustainable development of Poland.

Design/methodology/approach: The authors assume that historical factors underlie the differentiated development of Polish regions. A critical review of the literature on historical determinants of development of Polish regions was conducted. International legal conditions calling on Poland to take action to reduce adverse climate change are presented. The amount of state budget expenditure on tasks related to sustainable development of the country is discussed. Secondary data from the reports of the Council of Ministers were used.

Findings: Differences in the level of the development of Polish regions are historically determined. Compared to other countries, the degree of Poland's achievement of sustainable development goals is satisfactory, as it ranks 23rd in the world ranking (out of 193 possible places). Budget expenditures on tasks contributing to the achievement of sustainable development goals are relatively small.

Originality and value: It is pointed out that in the past, the amount of spending on state development financing has varied. Historical conditions continue to affect the uneven development of individual regions. The authors suggest that the unsatisfactory level of the development of some regions is due not so much to the lack of access to funding sources, but to the mentality of people living in these areas.

Keywords: Polish regions, historical conditions, sustainable development.

Sugerowane cytowanie:

Jędrzejewska, O. i Ziółkowska, J. (2022). Historyczne uwarunkowania różnic w rozwoju polskich regionów i wybrane problemy finansowania publicznego jako bariery realizacji celów zrównoważonego rozwoju. W: S. Kańduła i J. Przybylska (red.), *Gospodarka w cieniu pandemii COVID-19* (s. 130–149). Poznań: Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu. <https://doi.org/10.18559/978-83-8211-104-0/7>

Wstęp

Środki publiczne są to środki pieniężne, na które składają się głównie daniny publiczne, ale także przychody zwrotne, do których można zaliczyć m.in. kredyty i emisję papierów wartościowych (Dz.U. z 2009 r., Nr 157 poz. 1240 ze zm.). Środki publiczne znajdują się w dyspozycji władz, które przeznaczają je na zadania publiczne. Można wyróżnić kilka składowych finansów publicznych. Są to finanse państwa, jednostek samorządu terytorialnego oraz systemu ubezpieczeń społecznych (Ministerstwo Finansów, 2012).

Do najważniejszych funkcji finansów publicznych należy zaliczyć funkcję alokacyjną, związaną z gromadzeniem środków potrzebnych, aby wykonywać zadania publiczne, oraz redystrybucyjną, która odpowiada za zmiany w podziale dochodów, np. w postaci rent i emerytur. Zmiany te mają doprowadzić do zmniejszenia zróżnicowania dochodów. Redystrybucja może dotyczyć: ludzi, jednostek samorządu terytorialnego, państw. Ważna jest też funkcja stabilizacyjna. Finanse odgrywają dużą rolę w zmniejszaniu negatywnych skutków związanych z wahaniami cyklu koniunkturalnego (Migdał, 2020). Oznacza to, że finanse publiczne są niezmiernie istotną częścią całej gospodarki i w dużej mierze odpowiadają za jej funkcjonowanie. Dążąc do wypełnienia tych funkcji, władze publiczne wykorzystują określone instrumenty (narzędzia) finansów publicznych, czyli różne formy dochodów i wydatków publicznych (niekiedy także przychodów i rozchodów publicznych).

Jednym z zadań państwa jest stymulowanie zrównoważonego rozwoju społeczno-gospodarczego. Autorki zastanawiają się nad rolą finansów publicznych w procesie dążenia do zrównoważonego rozwoju. W opracowaniu przedstawiono historyczne uwarunkowania rozwoju oraz międzynarodowe akty prawne wzywające do podjęcia działań w celu zmniejszenia niekorzystnych zmian klimatycznych. Omówiono także wysokość wydatków budżetu państwa na zadania związane ze zrównoważonym rozwojem.

1. Historyczne uwarunkowania rozwoju polskich regionów

Punktem wyjścia do rozważań na temat wpływu nierówności finansowania publicznego na zrównoważony rozwój poszczególnych regionów Polski powinno być nakreślenie historycznych różnic społecznych, kulturowych, ale przede wszystkim ekonomicznych. W kontekście bogatej historii naszego państwa ujęcie najważniejszych czynników kształtujących współczesną strukturę finan-

sów publicznych to nie lada wyzwanie. Autorki podejmą jednak próbę sprawnego przedstawienia najważniejszych procesów decydujących o sferze wydatków publicznych, zwłaszcza w kontekście tych wspierających realizację założeń zrównoważonego rozwoju.

Chociaż bogata, ponad tysiącletnia historia Rzeczypospolitej mogłaby stać się głównym tematem rozważań na temat wymienionych przemian, przede wszystkim gospodarczych, nacisk położony zostanie jedynie na ostatnie 250 lat. Wydawać by się mogło, że to właśnie ten okres należy uznać za kluczowy dla rozwoju tematyki finansów publicznych w sferze ogólnospołecznej. Co skłania do wyboru właśnie takiego okresu? Przede wszystkim powstanie polskiego (a zarazem pierwszego w Europie kontynentalnej) budżetu, będącego następstwem obrad sejmu delegacyjnego w latach 1766–1768. Wprowadzona strukturyzacja sfery finansów publicznych, wcześniej rozmytej i niesprecyzowanej, pozwoliła nie tylko opracować budżet państwa, ale również powołać odpowiednie organy odpowiedzialne za tę sferę życia gospodarczego. Powołane komisje skarbowe sprawowały pieczę nad skarbami państw należących do unii polsko-litewskiej, a zwieńczeniem ich działalności miały być (znane również w dzisiejszych czasach) absolutoria (Pilarczyk, 2018).

Niestety, wydarzenia kolejnych lat nie pozwoliły w pełni wykorzystać potencjału rozwiązania, jakim był „polski budżet”. Pierwszy rozbiór Polski, który przyszedł zaledwie pięć lat po uchwaleniu przełomowych decyzji z zakresu finansów, wywołał szok nie tylko w sferze politycznej, ale również ekonomicznej. Kolejne coraz bardziej oddalały możliwości kształtowania spójnej sfery finansów publicznych (Pilarczyk, 2018). Rozbiory podzieliły Polskę na trzy niezależne obszary funkcjonowania społecznego i gospodarczego, które łączyła tęsknota za tym, co było, i niepewność tego, co będzie. Zróżnicowane możliwości rozwoju wynikały nie tylko z polityki prowadzonej przez zaborcę, ale również z wcześniejszych uwarunkowań poszczególnych regionów.

Podczas rozdziału Rzeczypospolitej największe „szczęście” miały Prusy, które do swojego terytorium włączyły ziemie Wielkopolski i Pomorza Gdańskiego. Już wcześniej regiony te przodowały w rozwoju przemysłu, zaawansowaniu gospodarczym czy urbanizacji. Bliskość Prus (a potem Niemiec) umożliwiła w przeszłości import wzorców kulturowych i gospodarczych do Polski. Rozwijający się kapitalizm, a także dominująca religia protestancka, zaczęły przenikać do życia codziennego społeczeństwa zachodniej części Rzeczypospolitej. Pozwoliło to zbudować silną bazę dla dalszego rozwoju przemysłu, nieporównywalnie wyprzedzając pozostałe regiony ówczesnej Polski (Hryniewicz, 2003).

Odmierna sytuacja była w zaborze rosyjskim, który niejednokrotnie przedstawiano jako region gorzej wyposażony i zdecydowanie wolniej rozwijający się. Centralna i wschodnia część Rzeczypospolitej była charakteryzowana jako obszar prymitywny, gdzie kultywowano wartości rolnicze i chłopskie (Grabski,

1909). Nie był to jednak region całkowicie wykluczony z zachodniej myśli innowacyjnej. Ze względu na położenie wyraźnie zaznaczyło się pewne opóźnienie w adaptacji różnego rodzaju zachowań, norm czy idei z Zachodu (Hryniewicz, 2003).

Podobnie rzecz się miała z Galicją. Południowa część terytorium Polski była definiowana w sposób różnorodny, na prowadzenie wysunęły się jednak dwa podejścia. Pierwsze z nich prezentowało stosunek obojętny do tego zaboru (Hryniewicz, 2003), drugie natomiast – pewnego rodzaju gorycz związaną z ogólną stagnacją obszaru (Gąsowski, 2017). Nie powinno to budzić większego zdziwienia – region ten, stojący niejako w rozkroku pomiędzy wschodem i zachodem, z jednej strony był obszarem, na którym kultywowano wartości rolnictwa i stanowił ogromne zaplecze nie tylko dla Rzeczypospolitej, ale również dla państw ościennych, z drugiej – chciano rozwoju przemysłu. W Galicji, jak nigdzie indziej, uwidacznia się zaprzepaszczony potencjał i zwyczajny pech. Region, który ze względu na swoje uwarunkowania był trudny do uprzemysłowienia, oferował jednak możliwości wydobywcze. Co więcej, lokalne wyroby i rozwijający się przemysł spożywczy dawały nadzieję, że państwo może podążyć śladami sąsiadujących z nim Prus. Niestety, katastrofy naturalne zdziesiątkowały ten obszar, pozostawiając jednak miejsce na rozwój przedsiębiorczości, chociażby w formie powstałych tam spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych (tzw. SKOK), których pomysłodawcą był Stefan Stefczyk (Gąsowski, 2017).

Różnorodność podejść do podstawowych sfer gospodarczych i społecznych przerwały jednak dwie wojny światowe, całkowicie zmieniając perspektywę dobrobytu gospodarczego. W dwudziestoleciu międzywojennym znacznie pogłębiała się powstała wiele lat wcześniej nierówność związana z industrializacją i urbanizacją. Zachodnia część państwa nadal wiodła prym w tym obszarze. Co warte odnotowania, nie był to jednak region rozwijający się najszybciej – tu bowiem honory należy oddać Polsce centralnej, wchodzącej w skład byłego zaboru rosyjskiego. Powolne, choć systematyczne odradzanie się społeczno-ekonomicznych sfer życia publicznego zostało przerwane przez drugą wojnę światową, a następnie – sflamszone niejako przez rządy Polskiej Republiki Ludowej (Adamkiewicz, 2021).

Wprowadzenie myśli socjalistycznej, popieranej wieloletnimi planami gospodarczymi, miało w swych założeniach naprawę sporo sensu. Równolegle rozwijający się koncept makroekonomiczny, nazwany i opisany dopiero w latach 30. XX wieku, pozwolił spojrzeć na gospodarkę z szerszej perspektywy i prawdopodobnie po raz pierwszy wypracować dobre rozwiązania również w sferze finansów publicznych (Zdzitowiecki, 1963).

Wcześniej przyjęte ramy czasowe wprowadzają niejako porządek w systematyzacji informacji wykorzystanych do rozważań. Ewolucję sektora finansów

w Polsce najpewniej rozpoczyna uchwalenie pierwszego budżetu w 1768 r. W proponowanej na sejmie formie zarządzania wydatkami i dochodami publicznymi nie istniało pojęcie równowagi budżetowej – opracowany plan zakładał znaczne przewyższanie wydatków nad dochodami. Remedium na deficyt miało być wprowadzenie kolejnych podatków, które z biegiem czasu doprowadziłyby do ukształtowania się stabilniejszej struktury wydatków publicznych. Wciąż jednak zakres działalności państwa był niewielki (Pilarczyk, 2018).

Zaborcy zmieniły nieco tę proporcję. Postulaty kapitalistyczne i religia protestancka obecna w Prusach przesunęły ciężar społecznych zainteresowań na przemysł, urbanizację i narodowe posłuszeństwo. Zmiana struktury produkcji zaczęła oddziaływać na ogólną gospodarkę tego obszaru. Wypracowane efekty pozwoliły na jak najlepszą walkę o odzyskanie „niemieckości”, przede wszystkim poprzez wydatki przeznaczane na rozwój armii. Warto podkreślić, że wciąż utrzymywano niewielki interwencjonizm państwowy, nie mówiąc już o społecznej opiece państwa dla jego obywateli (Hryniewicz, 2003).

Niejako na przeciwnej stronie bieguny stanęły finanse publiczne zaboru rosyjskiego. W polemice Grabskiego (1909) dotyczącej sposobu wydatkowania środków carskich wskazano różnice w dochodach i wydatkach różnych części ówczesnego carstwa rosyjskiego. Dość dobrze skonstruowane budżety były przesiąknięte propagandą dotyczącą przede wszystkim Królestwa Polskiego. W przedstawionych tablicach Polenowa czy Szwanebacha (Grabski, 1909) widoczne jest uprzywilejowanie terenów byłej Rzeczypospolitej pod kątem finansowania sfery komunikacji czy medycyny. W rzeczywistości jednak Królestwo Polskie stało się przedmiotem finansowej eksploatacji dokonywanej przez Wschód, o czym świadczą chociażby nieporównywalne do żadnego innego obszaru podatki od gruntów. Petersburg i Moskwa były zasilane pieniędzmi z Kresów, choć utrzymywały fałszywy mit o „pasożytniczej” Polsce. Polityka rozruttnej Rosji kreowała natomiast pogłębiający się deficyt budżetowy (Grabski, 1909).

I wreszcie Galicja – tereny włączone do zaboru austriackiego, kolokwialnie mówiąc, z litości. Bogactwa naturalne i niesamowity kapitał ludzki znacznie wspomagały austriackie wojska. W tym wypadku nie można mówić jednak o pomocy dwustronnej. Cesarstwo austriackie, co prawda na prostej drodze do schyłku, nie potrafiło przenieść środkowoeuropejskich wzorców i korzyści gospodarczych na tereny Rzeczypospolitej. O rozwoju przemysłowym czy urbanizacyjnym nie można było mówić w ramach inicjatyw odgórnych zaborcy, był to raczej oddolny ruch społeczny. Pojawiający się lokalni inwestorzy z biegiem lat zaczęli rozwijać nie tylko przemysł (przede wszystkim wydobywczy), ale również komunikację (kolej równoleżnikowa) czy budownictwo (Gąsowski, 2017).

Widoczna przepaść pomiędzy poziomem rozwoju gospodarczego poszczególnych zaborów stała się realnym problemem w niepodległej Polsce. Wiele „zapóźnień cywilizacyjnych” nie pozwoliło na realizację jednolitej polityki wobec całego terenu Rzeczypospolitej po 1918 r. Pojedyncze inicjatywy, takie jak budowa portu i miasta Gdyni, nieznacznie zmieniały sferę wydatków publicznych, wciąż jednak główny nacisk był położony na wyrównywanie różnic pozaborowych, co drastycznie przerwała druga wojna światowa (Adamkiewicz, 2021).

Po wojnie na kierunki wydatków z budżetu państwa oddziaływała polityka prowadzona przez Związek Radziecki. We wprowadzonych przez Rosjan zasadach paradoksalnie można się było doszukiwać cech przypisywanych uprzednio Prusom. Rozrzutność i umiłowanie konsumpcji zostały zastąpione gospodarką centralnie planowaną, opartą na budżecie zrównoważonym, w którym planowane wydatki miały rzeczywiście odzwierciedlenie w dochodach. Kilkuletnie plany gospodarcze pozwoliły się skupić na rozwoju pomijanych wcześniej sfer finansów publicznych. Dominujące wydatki na armię zostały wyparte przez obszary stojące u podstaw gospodarek socjalistycznych, tj. gospodarkę narodową, działalność socjalno-kulturową (uwzględniając w tym np. zasiłki), administrację i obronność (Zdzitowiecki, 1963).

Zaszczości z czasów PRL-u wciąż możemy obserwować w niektórych sferach współczesnych finansów publicznych. Postępujące zmiany w myśli politycznej każą jednak zmienić orientację struktury finansów.

2. Międzynarodowe podstawy prawne zrównoważonego rozwoju

Rozwój państw europejskich, a także przemiany społeczne na świecie sprawiły, że na świeczniku znalazły się dotąd nieznanne koncepcje i idee. Państwa zaczęły stopniowo przechodzić od wojny do pokoju, od budżetowego chaosu do względnej równowagi i uporządkowania, wreszcie od produkcji eksploatacyjnej do produkcji zrównoważonej. Spokój związany z teraźniejszością przysłonił jednak niepokój o przyszłość, która po narodzeniu się pojęcia „gazów cieplarnianych”, a później „globalnego ocieplenia” nie jawiła się już tak kolorowo jak dotychczas. Wzrost działań związanych z aktywizmem klimatycznym doprowadził nie tylko do większego zainteresowania sprawą klimatu, ale przede wszystkim do odpowiedzialnego działania na rzecz nas wszystkich. W wyniku tych przemian narodziła się idea zrównoważonego rozwoju (Kestin, Lock i Gralki, 2020).

Zrównoważony rozwój to dość obszerne pojęcie, zawierające w sobie jednak trzy kluczowe obszary: społeczeństwo, środowisko oraz gospodarkę. Najpełniejszą jego definicję podano w 1987 r., kiedy to komisja ONZ (zwana Komisją Brundtland) przyjęła dokument o nazwie *Our Common Future*. Przyjęcie wspólnego kierunku działań w wymienionych powyżej obszarach pozwala stworzyć przestrzeń do indywidualnego i globalnego rozwoju, bez uszczerbku dla przyszłych pokoleń. Solidarność, którą należy się wykazać obecnie, pozwoli na godne życie tych, którzy jeszcze nie przyszli na ten świat (Waćkowska-Kabaczyńska, 2018, za: Brundtlandt, 1987).

Dotarcie do obecnego momentu „sformalizowania” problemu zrównoważonego rozwoju zajęło blisko 50 lat. Zainteresowanie problemami klimatu zasygnalizowanymi przez naukowców z USA w latach 60. XX wieku skłoniło międzynarodowe organizacje do podjęcia zdecydowanych działań w tej kwestii. Najistotniejszym uczestnikiem tego procesu stała się Organizacja Narodów Zjednoczonych, która przesunęła ciężar swoich zainteresowań na kwestie środowiskowe, powołując jednocześnie IPCC (Intergovernmental Panel on Climate Change). Kolejne konferencje i spotkania przedstawicieli państw członkowskich doprowadziły do tego, że 2015 r. okazał się pod względem decyzji legislacyjnych dla zrównoważonego rozwoju przełomowy (Kestin i in., 2020). Wtedy właśnie powstała *Agenda na rzecz zrównoważonego rozwoju 2030*, która była pierwszym dokumentem strukturyzującym działania w tej dziedzinie rozwoju. W jej skład wchodzi 17 celów zrównoważonego rozwoju (*Sustainable Development Goals*, SDGs). Kolejno podpisano również porozumienie paryskie, skoncentrowane na kwestii środowiskowej oraz m.in. *Action Plan on financial sustainable growth* opisujący strategię wsparcia finansowego w obszarze zrównoważonego rozwoju dla państw Unii Europejskiej. (ONZ, 2015; UE, 2016; Krawczonek, 2019). W ostatnim czasie podejmowanych jest coraz więcej inicjatyw wspierających założenia *Agendy 2030* – zrównoważony rozwój trafił do głównego nurtu dyskusji, stając się obszarem zainteresowań nie tylko rządzących, ale i obywateli.

W Polsce zrównoważony rozwój zapisano w Konstytucji RP (art. 5) jako jedno z praw podstawowych (Waćkowska-Kabaczyńska, 2018). Pytanie o świadomość obywateli i egzekwowanie prawa w tej kwestii może jednak nie dać satysfakcjonujących wyników, dlatego warto skupić się na danych prezentowanych przez jednostki rządowe. Jednym z wymogów dołączenia do współpracy w ramach *Agendy 2030* jest przygotowanie minimum dwóch raportów badających kondycję państwa w ramach zrównoważonego rozwoju. Pierwszy raport dla Polski został stworzony w 2018 r. Zawiera on informacje na temat sposobu adaptacji założeń porozumienia do polskich warunków ekonomicznych, społecznych oraz środowiskowych. Działania w poszczególnych obszarach wyznacza dziewięć celów przyjętych przez polski rząd w obszarach (Emilewicz, 2018):

- społecznym: brak ubóstwa, zdrowie i dobre samopoczucie, jakościowa edukacja;
- ekonomicznym: walka z głodem, przyzwoite warunki pracy i wzrostu gospodarczego i innowacje;
- środowiskowym: czysta woda, zrównoważony rozwój miast i „życie na łądzie”.

Implementacja działań ma się odbywać poprzez wspieranie edukacji na temat zrównoważonego rozwoju, a także konkretne interwencje. Całość procesu jest wsparta przygotowaniem odpowiedniej polityki, struktury organizacyjnej oraz systemu monitorowania postępów w ramach poszczególnych celów (Emilewicz, 2018). To ostatnie stanowi kluczową aktywność mającą na celu odpowiednie egzekwowanie postanowień z 2015 r. Każdy z siedemnastu obszarów celów zrównoważonego rozwoju jest poddawany szczegółowym analizom, w efekcie których wskazuje się dobre praktyki i obszary do poprawy.

Na tle innych państw Polska radzi sobie całkiem dobrze. Zajmujemy 23. miejsce w rankingu światowym (na 193 możliwe miejsca) (Sustainable Development Goals, 2021). Z jednej strony wynik ten można uznać za zadowalający. Jesteśmy w czołówce światowej, na równi z państwami szeroko pojętego zachodu, do których zawsze było nam tak tęskno. Z drugiej strony analiza raportów sprawia nieodparte wrażenie, że realizacja wielu ze zobowiązań odbywa się na poziomie akceptowalnego minimum. Kwestią dyskusyjną jest poziom zaangażowania w tego typu działania i chociaż należy docenić pracę do tej pory wykonaną, istotne jest również, aby w dalszym ciągu budować silne podstawy do przedsięwzięć w obszarze zrównoważonej teraźniejszości i przyszłości.

Warto oddać rządzącym, że od momentu wprowadzenia *Agendy 2030* w życie konsekwentnie realizują zadania w priorytetowych dla siebie dziedzinach. W ciągu ostatnich kilku lat zainwestowano ogromne kwoty w różnego rodzaju programy z zakresu polityki społecznej, jak chociażby *Rodzina 500 plus* czy *Dobry start*, których implementacja przyczyniła się do walki z ubóstwem. Prężnie rozwijające się programy wsparcia przedsiębiorców, jak *Konstytucja dla biznesu* czy *Polska platforma „Przemysłu 4.0”* ustanowiły silny grunt do rozwoju innowacyjności, ale również ogólnej poprawy środowiska ekonomicznego, wspierając podjęcie własnej działalności. Szereg inicjatyw z zakresu zdrowia publicznego, włączając w to np. politykę lekową, program *Zdrowa mama* bądź *Narodowy program zdrowia na lata 2018–2022* umożliwiły dostęp do świadczeń medycznych, wspierając obszar ochrony zdrowia. Również w kwestii środowiskowej widoczne jest wdrażanie wielu środków pozwalających na kształtowanie bezpiecznego środowiska naturalnego (Ministerstwo Przedsiębiorczości i Technologii, 2019).

A jak prezentuje się sytuacja w obszarach nieujętych w polskich priorytetach? Niestety, tutaj wygląda to zgoła odmiennie. Pomimo działań na rzecz środowi-

ska, w zasadzie trzy cele z tego obszaru, tj. 7. *Affordable and clean energy*, 13. *Climate action* oraz 14. *Life below water*, wymagają niezwłocznych akcji podjętych przez rządzących i polskie społeczeństwo (OECD, 2021). Problemy z realizacją tych obszarów są znane jednostkom decyzyjnym, co wynika chociażby z raportów przygotowywanych przez GUS (Statistics Poland, 2018). Transformacja polityki energetycznej czy chociażby wzrost narodowego aktywizmu klimatycznego, dzięki któremu możliwe będzie obniżenie i tak już niebezpiecznie wysokich emisji gazów cieplarnianych (w tym CO₂), to palące problemy w kontekście walki o lepsze jutro (OECD, 2021).

Podobnie sprawa wygląda z celem 17. *Partnership for the goals* (OECD, 2021). Pomimo dołączenia do grupy państw oferujących *official development assistance* (Statistics Poland, 2018), czyli wsparcie finansowe w wysokości 0,7% PKB dla państw rozwijających się, zastrzeżenia budzi wciąż stosunkowo niewielki procent przeznaczony na sprawy związane ze zdrowiem czy oświatą. Dodatkowo niepokojący jest bardzo niski indeks Financial Secrecy Index, znany również jako wskaźnik tajemnicy finansowej (OECD, 2021).

Niemniej jednak przyszłość napawa optymizmem. Ogólnie rzecz biorąc, sytuacja Polski w kontekście realizacji celów zrównoważonego rozwoju można uznać za umiarkowanie dobrą. Nazbyt wielki optymizm nie jest jednak wskazany – wciąż wiele obszarów wymaga większej uwagi, a przede wszystkim konkretnych działań. Pytanie jednak, czy mamy z czego je finansować?

3. Finansowanie celów zrównoważonego rozwoju ze środków publicznych w Polsce

W celu przeanalizowania struktury wydatków publicznych wykorzystane zostały dane z lat 2015–2019. Ze względu na okres pandemiczny w pierwszym kwartale 2020 r. trudno byłoby rozróżnić te wydatki, na które nie wpłynęła niecodzienna sytuacja w postaci wirusa COVID-19. W związku z tym, aby w sposób jak najbardziej adekwatny oddać znaczenie finansów publicznych w działaniach zrównoważonego rozwoju, postanowiono nie uwzględniać nowej rzeczywistości, w której ogromna część środków publicznych została przeznaczona na walkę z koronawirusem (pominięto dane z 2020 r.).

Wydatki budżetu państwa w latach 2015–2019 zostały przeanalizowane pod względem wielkości oraz celowości, gdzie celem jest szeroko rozumiany zrównoważony rozwój państwa. Wyniki z danego roku zostały porównane do pozostałych lat, a także do zaplanowanych zgodnie z ustawą budżetową poszczególnych wydatków. W celu dokonania analizy wydatków budżetowych na zrównoważony

rozwój skorzystano z *Informacji o wykonaniu wydatków w układzie zadaniowym* w latach 2015–2019. Budżet zadaniowy to plan wydatków, który jest zebrany w układzie funkcji, zadań oraz podzadań. Uwzględnia się w nim również cele, które chce się osiągnąć, i mierniki pomagające w ocenie stopnia ich faktycznej realizacji (Ministerstwo Finansów, 2019).

Analiza wydatków budżetu w układzie zadaniowym jest bardzo obszerna. Autorki wybrały więc tylko te funkcje, które przynajmniej teoretycznie kojarzą się ze zmianami ekologicznymi, edukacyjnymi i społecznymi, a więc ze zrównoważonym rozwojem. Przeanalizowane zostaną wysokości wydatków budżetowych następujących funkcji: edukacja, środowisko, zdrowie oraz polityka rolna i rybacka w latach 2015–2019 (tabela 1). Stopień osiągnięcia zakładanych celów ocenia się za pomocą mierników. Tabela 2 zawiera skrócone wersje opisów oraz mierniki.

Tabela 1. Wydatki budżetu państwa w Polsce w latach 2015–2019 według wybranych funkcji budżetu zadaniowego

Rok	Wydatki ogółem (tys. zł)		Wydatki wg wybranych funkcji budżetu zadaniowego (tys. zł)			
	zaplanowane	wykonane	edukacja	środowisko	zdrowie	polityka rolna i rybacka
2015	336 680 000	331 743 437	61 275 716	6 340 827	9 654 417	33 709 475
2016	368 548 526	360 843 115	61 617 295	3 274 808	10 522 461	32 111 678
2017	384 773 502	375 768 453	62 591 445	2 731 701	12 167 538	24 956 033
2018	397 197 405	390 454 347	64 573 400	4 244 558	13 171 371	29 802 531
2019	416 234 520	414 273 014	51 675 582	5 278 355	13 923 673	28 547 660

Źródło: Opracowanie własne na podstawie (Rada Ministrów, 2016, 2017, 2018, 2019, 2020).

Wymienione cztery funkcje składają się na polepszenie sytuacji państwa w ramach zrównoważonego rozwoju. Warto więc poddać analizie wielkość tych kwot w odniesieniu do wszystkich wydatków budżetu państwa poniesionych w latach 2015–2019 (Rada Ministrów, 2016–2020). Dane te przedstawia rysunek 1.

Wydatki, które wpływają w sposób pośredni lub bezpośredni na zrównoważony rozwój Polski, mają tendencję spadkową zarówno wtedy, gdy przeanalizujemy je pod względem kwotowym, jak i procentowym. Podczas gdy w 2015 r. wydatki poniesione na wymienione funkcje utrzymywały się na poziomie 33% ogólnych wydatków budżetowych, w 2019 r. było to jedynie 23,9%. Można było zaobserwować wzrost tego odsetka w 2018 r., jednak był on dość niski.

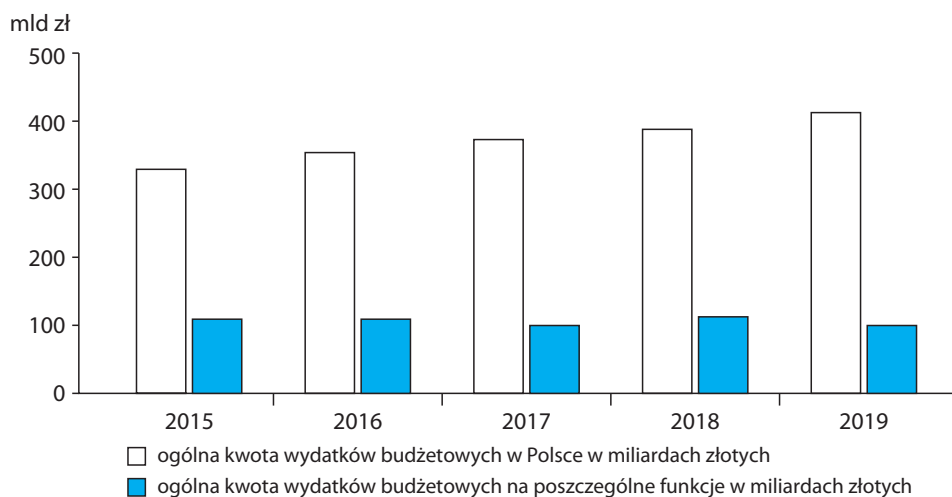
Cele zrównoważonego rozwoju są też finansowane ze środków tzw. budżetu środków europejskich. Budżet ten jest częścią budżetu państwa, która obejmuje

Tabela 2. Opis wybranych funkcji budżetu zadaniowego i ich mierników

Funkcja	Opis	Mierniki
Edukacja	zapewnienie powszechnego dostępu do nauki o najwyższej jakości oraz wsparcie zdobywania kwalifikacji zawodowych	<ul style="list-style-type: none"> – odsetek dzieci w wieku 3–5 lat objętych wychowaniem przedszkolnym – odsetek szkół, w których był zapewniony bezpłatny dostęp do podręczników lub innych materiałów edukacyjnych – liczba absolwentów szkół ponadgimnazjalnych, którzy zdali egzamin maturalny w stosunku do uczniów, którzy do niego podeszli
Środowisko	gospodarowanie odpadami, oczyszczanie systemów kanalizacyjnych, wycofywanie z produkcji niebezpiecznych dla środowiska materiałów i zrównoważone zajmowanie się terenami leśnymi, wodnymi i bioróżnorodnymi.	<ul style="list-style-type: none"> – odsetek masy odpadów wytworzonych poddanych odzyskowi – zasięg realizowanych działań edukacyjnych i informacyjnych – powierzchnia siedlisk wspartych w zakresie uzyskania lepszego statusu ochrony
Zdrowie	podniesienie poziomu zdrowia obywateli, ich bezpieczeństwa zdrowotnego oraz zapewnienie stałego dostępu do opieki medycznej, również tej bezpośrednio ratującej życie	<ul style="list-style-type: none"> – liczba osób objętych leczeniem w ciągu roku – liczba wykonywanych zabiegów wysoko specjalistycznych finansowanych z budżetu państwa – liczba przeszczepień narządów – odsetek świadczeniodawców wyposażonych lub modernizowanych w stosunku do wszystkich świadczeniodawców posiadających kontrakty NFZ w zakresie leczenia szpitalnego
Polityka rolna i rybacka	ochrona roślin i zwierząt, nadzór nad środkami spożywczymi oraz wspieranie gospodarstw wiejskich	<ul style="list-style-type: none"> – udział ryb w eksporcie zwierząt żywych i produktów pochodzenia zwierzęcego ogółem – wskaźnik ważony bezwzględnych zmian cen skupu podstawowych produktów rolnych – liczba uzgodnionych świadectw zdrowia na towary wysyłane do państw trzecich w stosunku do ogólnej liczby

Źródło: Opracowanie własne na podstawie (Rada Ministrów, 2019).

wydatki podlegające refundacji i przeznaczane na realizację programów finansowanych z udziałem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej i z innych źródeł niepodlegających zwrotowi. Wydatki te mają również wpływ na realizację celów zrównoważonego rozwoju (Szpringer, 2014). Biorąc pod uwagę cztery wcześniej już analizowane funkcje, można zauważyć, że środki z tego budżetu to średnio 23% wszystkich wydatków na edukację, środowisko, zdrowie oraz politykę rolną i rybołówstwo w latach 2015–2019. Dane te przedstawia rysunek 2. Największa kwota w każdym roku była przeznaczana na funkcję polityki rolnej i rybołówstwa.



Rysunek 1. Udział wydatków na poszczególne funkcje w wydatkach ogółem

Źródło: Opracowanie własne na podstawie (Rada Ministrów 2016, 2017, 2018, 2019, 2020).



Rysunek 2. Udział wydatków z budżetu europejskiego w wydatkach ogółem

Źródło: Opracowanie własne na podstawie (Rada Ministrów 2016, 2017, 2018, 2019, 2020).

Zrównoważony rozwój jest finansowany nie tylko z funduszy udostępnianych przez Unię Europejską, ale także innych źródeł. Jednym z nich są środki projektu Fundusze europejskie dla zrównoważonego rozwoju w regionach, którego celem jest aktywizacja organizacji pozarządowych oraz obywateli w promowaniu funduszy europejskich na lata 2014–2020 na poziomie województw. Środki te można było wykorzystać na ochronę przyrody i edukację ekologiczną, transport,

efektywność energetyczną i odnawialne źródła energii, czyli rozwiązania przyjazne środowisku i społeczeństwu. Miały one uzupełnić wydatki ponoszone na zadania przyczyniające się do zrównoważonego rozwoju ujęte w 16 regionalnych programach operacyjnych (RPO). Projekt był finansowany ze środków pochodzących z budżetów: Islandii, Liechtensteinu i Norwegii (Polska Zielona Sieć, 2018).

W raporcie *Przekrojowa ocena 16 regionalnych programów operacyjnych i szczegółowych opisów osi priorytetowych w obszarach* znajdują się informacje na temat tego, jakie były plany tego projektu oraz jakie cele były brane pod uwagę podczas planowania dofinansowania, a także w jakim stopniu cele te zostały zrealizowane w poszczególnych województwach. Jeden z celów dotyczył redukcji emisji gazów cieplarnianych oraz większego wykorzystania energii pochodzącej ze źródeł odnawialnych. Długoterminowo miało to pomóc w osiągnięciu całkowitej neutralności klimatycznej. Niestety, pomimo zabiegów ze strony Komisji Europejskiej oraz inwestycji w źródła energii odnawialnej raport nie przedstawiał pomyślnych wyników. Województwa osiągnęły zróżnicowane rezultaty, ale żadne z nich nie wypadło idealnie. Udział alokacji finansowej przeznaczonej na wsparcie przejścia na gospodarkę niskoemisyjną w całkowitej alokacji EFRR w województwie wahał się pomiędzy niecałymi 8% w województwie opolskim, przez 16% w województwach pomorskim i podkarpackim, po 23% w lubelskim (Polska Zielona Sieć, 2016).

Kolejnym celem było wsparcie efektywności energetycznej budynków mieszkalnych i postawienie na ich modernizację. Sektor budynków mieszkalnych pochłania około 30% całej energii wykorzystywanej przez polską gospodarkę, a mieszkalnictwo ma pod tym względem największą lukę finansową. Jak wynika z raportu, województwo, które najlepiej wypadło w tym obszarze, to podlaskie. Przekazało ono na ten cel 40% całej kwoty przeznaczonej na wsparcie niskoemisyjnej gospodarki. Wciąż nie jest to poziom zadowalający, ale dużo lepszy niż województwo opolskie, które wylądowało na ostatnim miejscu tej analizy. Dodatkowo, pracując nad wdrażaniem energii odnawialnej w jak największym możliwym odsetku, niektóre województwa zdają się nie zauważać sprzeczności, jakie niesie za sobą jednoczesne inwestowanie w źródła zielonej energii oraz rozwój nowych kopalni, które zasilają najbliższe elektrownie węglem (Polska Zielona Sieć, 2016).

Jednym z celów wprowadzania strategii adaptacji do zmian klimatu jest wdrażanie metod przeciwpożarowych. Najlepsze są takie, które wykorzystują naturalne ekosystemy i zwiększają zdolność retencyjną dolin rzecznych. Techniczne metody często okazują się zbyt inwazyjne dla środowiska. Pod tym względem województwo podlaskie wyróżnia się w sposób bardzo optymistyczny. Wszystkie fundusze zostały tam przeznaczone na odbudowę naturalnych obszarów retencji. Pozostałe województwa jednak kładą większy nacisk na retencję wtórną,

np. zbiorniki i urządzenie piętrzące. Wciąż jest to inwestycja w retencję, ale z innymi, niezgodnymi z polityką zrównoważonego rozwoju priorytetami (Polska Zielona Sieć, 2016). W strategii adaptacji należy również wspomnieć, że żadne województwo, pomimo wcześniejszych deklaracji, nie wprowadziło w życie mechanizmów, które miałyby zabezpieczać przed realizacją infrastruktury nieodpornej na zmiany klimatu.

Kolejnym celem jest ochrona bioróżnorodności, która jest w Polsce dość duża. W ramach tego zadania żadne województwo nie może się pochwalić znaczącym wynikiem ani zaangażowaniem. Region warmińsko-mazurski, który był liderem w tej kategorii, ulokował jedynie 2,45% całego Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego. Interesujące jest jednak to, że w latach 2007–2013 województwo to było ostatnie na tej liście. Przewidywalnie zmieniło swoje podejście ze względu na krytyczne uwagi, jakie były skierowane ze stron środowisk ekologicznych. Najgorszy wynik wyniósł tylko 0,09% i należał do województwa mazowieckiego. Zaraz przed nim plasują się województwa kujawsko-pomorskie i świętokrzyskie. Wydatki i edukacja w zakresie ochrony bioróżnorodności nie są w żaden sposób skorelowane z ilością walorów przyrodniczych ani potrzebnym stopniem ochrony (Polska Zielona Sieć, 2016).

Nie tylko finansowanie publiczne odgrywa krytyczną rolę w działaniach na rzecz ochrony przyrody. Również ustawodawstwo jest bardzo ważnym elementem wspólnej walki o klimat i zrównoważony rozwój. Jedynie siedem województw (dolnośląskie, kujawsko-pomorskie, lubelskie, łódzkie, podkarpackie, podlaskie i pomorskie) zawarły zapisy akcentujące potrzebę wspierania zielonej infrastruktury. Zazwyczaj te działania są rozumiane jako nakaz pozyskania zezwolenia na budowę, ale zawiera się w tym wiele więcej. Nasadzenie drzew, odbudowa siedlisk dla gatunków, które musiały się przemieścić, to działania, które powinny wchodzić w zakres obowiązków w każdym województwie w Polsce (Polska Zielona Sieć, 2016).

Raport, którego wyniki przedstawiono powyżej, porusza głównie problem środowiska i ochrony klimatu. Jest to jednak nierozzerwalnie związane ze zrównoważonym rozwojem i wpływa na przynajmniej kilka jego celów. Zarówno w sposób bezpośredni, jak i pośredni dotyczy takich spraw, jak: Czysta i Dostępna Energia, Zrównoważone Miasta i Społeczności, Działania w Dziedzinie Klimatu, Życie na Łądzie czy Partnerstwo na rzecz Celów. Można więc spojrzeć, że Polska jest dość mocno zróżnicowana w kwestii podejścia do zrównoważonego rozwoju i podejmowania faktycznych działań mających na celu polepszenie stanu rzeczy.

Finansowanie celowe, które motywuje do spełniania idei zrównoważonego rozwoju, to jeden ze sposobów na poprawę sytuacji. Innym rozwiązaniem jest zmniejszenie dofinansowania lub kompletne jego wycofanie w momencie pogwałcenia któregoś z celów. Taka sytuacja pojawiła się w sześciu mia-

stach Polski, które zlekceważyły równość obywateli, mniejszości oraz płci i mianowały siebie „obszarami wolnymi od LGBTQ+” (Skomra, 2020).

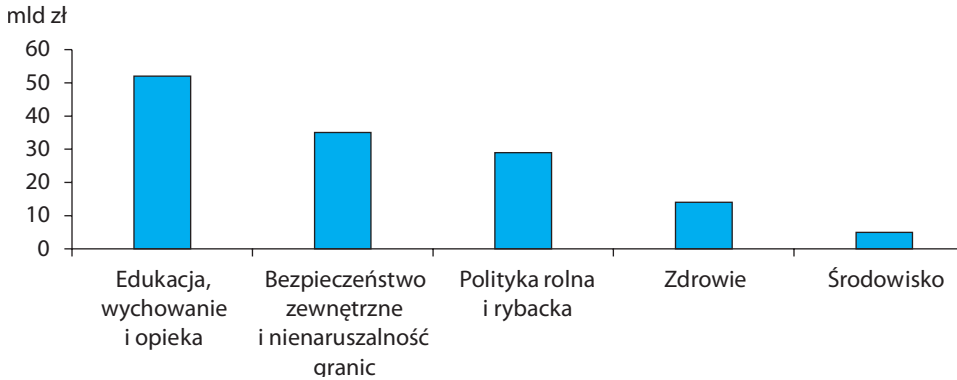
Zastosowanie podobnego rozwiązania, czyli zmniejszenia lub wycofania dofinansowania, rozważa się również w obszarze energii. Państwa i regiony o wysokim wydobyciu i zużyciu węgla oraz nadmiernej emisji dwutlenku węgla powinny odchodzić od tych modeli, gdyż inaczej w przyszłości mogą stracić pomoc finansową udzielaną ze środków Unii Europejskiej.

Interesujący jest również fakt, że zasada ta w wielu przypadkach odnosi się do prywatnych inwestorów, którzy pozyskują środki finansowania publicznego ze środków Unii Europejskiej w celu rozwijania prowadzonej działalności. Warunkiem uzyskania tych funduszy jest pozytywny, a w najgorszym wypadku neutralny wpływ na politykę zrównoważonego rozwoju (Kołtuniak, 2017).

Kolejnym rozwiązaniem jest nie tyle wstrzymanie dofinansowania, ile wprowadzenie opłat za działania przeczące zrównoważonemu rozwojowi. Przykładem takiego działania jest przepis „foliówkowy” wprowadzony w Polsce w 2018 r. Opłata recyklingowa za jednorazową foliówkę miała zmniejszyć ich zużycie i zmotywować obywateli do korzystania z toreb wielorazowego użytku. Na ten moment nie ma jeszcze zweryfikowanych informacji na temat tego, czy faktycznie zużycie foliowych torebek się zmniejszyło. Jednak przez dwa lata poboru tej opłaty do budżetu państwa wpłynęło nieco ponad 266 mln zł (Teraz Środowisko, 2021).

Stopień osiągnięcia celów zrównoważonego rozwoju w Polsce nie jest wysoki. W tym miejscu można zadać pytanie: co można zrobić, żeby to się zmieniło? Jednym z rozwiązań jest zwiększenie wydatków na te zadania finansowane z budżetu państwa, które przyczyniają się do osiągnięcia wspomnianych celów. Mamy tu na myśli zadania przyporządkowane funkcjom: edukacja, środowisko, zdrowie, polityka rolna i rybacka. Pozostaje jednak pytanie o źródła finansowania tych wydatków. Z danych o wykonaniu wydatków budżetu państwa w układzie zadaniowym zaprezentowanych na rysunku 3 wynika, że na niektóre funkcje przeznaczana jest dużo większa kwota wydatków niż na pozostałe. Na przykład w 2019 r. na bezpieczeństwo zewnętrzne i nienaruszalność granic wydano 34 762 165 tys. zł (około 7% wydatków), a na środowisko – 5 278 355 tys. zł (około 1% wydatków) (Rada Ministrów, 2020).

Na pierwszy rzut oka mogłoby się wydawać, że skoro Polska należy do państw, które nie prowadzą wojny i są względnie bezpieczne, to wydatkowanie tak dużej kwoty na bezpieczeństwo zewnętrzne nie jest uzasadnione. Niektórzy publicyści sugerują, że nie ma potrzeby ponoszenia tak wysokich wydatków na bezpieczeństwo zewnętrzne, ponieważ w obecnej sytuacji wewnętrznego napięcia politycznego prędzej może dojść do „wojny polsko-polskiej” niż ataku zewnętrznego (Tacik, 2021). Nie można się z tym zgodzić. Pomimo postępującego ocieplenia klimatu oraz pogarszania się stanu powietrza wydatki na obronę narodową i siły zbroj-



Rysunek 3. Wydatki budżetu państwa i budżetu środków europejskich na wybrane funkcje w Polsce w 2019 roku

Źródło: Opracowanie własne na podstawie (Rada Ministrów, 2020).

ne muszą być ponoszone, aby zapobiegać zagrożeniom zewnętrznym godzącym w bezpieczeństwo państwa oraz wypełnić zobowiązania wynikające z umów międzynarodowych. Poszukując środków na finansowanie celów zrównoważonego rozwoju można jednak dokonać przeglądu innych wydatków, w szczególności o charakterze socjalnym (Kańduła, 2017).

Skala wydatków bieżących i inwestycyjnych przyczyniających się do osiągnięcia celów zrównoważonego rozwoju jest bardzo duża. Przekracza ona możliwości budżetu państwa i budżetów jednostek samorządu terytorialnego, dlatego postulujemy wykorzystanie możliwości finansowania tych wydatków ze środków Unii Europejskiej na lata 2021–2027, funduszy udostępnianych przez państwa członkowskie Europejskiego Stowarzyszenia Wolnego Handlu (EFTA). Bardzo ważne jest też nieustanne informowanie społeczeństwa i podmiotów gospodarczych o ciężących na Polsce zobowiązaniach z zakresu zrównoważonego rozwoju. Powinno się to przyczynić np. do zmiany nawyków komunikacyjnych i podejścia do gospodarowania odpadami oraz do wzrostu prywatnych nakładów finansowych ponoszonych na ochronę środowiska, rozwój alternatywnych źródeł energii itp.

Zakończenie

Analizując realizację celów zrównoważonego rozwoju, można stwierdzić, że Polska ma przed sobą pewne bariery. Należy się jednak zastanowić, czy nierówności finansowania publicznego są najistotniejsze. Faktycznie, analizując struktury

państwa w ujęciu historycznym, można zauważyć znaczne różnice w rozwoju, priorytetach i celach finansowych na danych obszarach. Niezaprzeczalnie miało na to wpływ właściwe poszczególnym epokom finansowanie publiczne, jego zróżnicowanie czy niedobory. Warto jednak się zastanowić nad tym, jak długo historia powinna mieć znaczący wpływ na podejmowane dzisiaj decyzje.

Owszem, zróżnicowanie regionów naszego państwa jest nadal widoczne, a priorytety są różne pod wieloma względami. Warto jednak pozwolić sobie na zauważenie tego, co nas łączy, a nie różni. Dzielimy podejście, że nasza planeta, nasz dom, a także wszyscy nasi sąsiedzi niedługo nie wytrzymają tak silnej eksploatacji, której doświadczamy. Cele zrównoważonego rozwoju, które zostały wspólnie wyznaczone, dotyczą wszystkich, dlatego więc nie wszyscy przykładają się do ich zrealizowania w odpowiedni sposób?

Analizując wydatki budżetowe na poszczególne funkcje związane ze wspomaganiami realizowania celów zrównoważonego rozwoju, można stwierdzić, że są one dość małe i nierówne. Biorąc jednak pod uwagę dodatkowe dofinansowania uwzględniające głównie działania wspomagające wypełnianie założeń porozumienia paryskiego, warto się zastanowić, dlaczego niektóre województwa czy obszary w Polsce wciąż ich nie realizują albo robią to na minimalnym poziomie. Być może to nie finansowanie jest powodem bardziej stanowczych inicjatyw, a raczej brak determinacji w wypełnianiu zadań.

Ustawodawstwo ma ogromne znaczenie i może mieć duży wpływ na działania społeczeństwa, przedsiębiorców czy firm na danym obszarze, a także na stawiane przez nich cele i priorytety. Dostępne technologie również mogą się przyczyniać do niewypełniania celów w wystarczającym stopniu. Zbyt mało efektywne rozwiązania często przekładają się na niezadowalające wyniki. Co więcej, zmiana priorytetów państwa zaczyna się od indywidualnych działań jego obywateli. Możliwe, że dopóki nie zaczną oni zmieniać siebie i wyraźnie podkreślać, jak ważne jest porozumienie paryskie i idące za nim cele, dopóty nie będą one w pełni spełnione.

Zgadzamy się z tym, że nierówności finansowania publicznego z pewnością były barierą w realizacji celów zrównoważonego rozwoju, szczególnie tuż po zaborach czy wojnach. Warto jednak się zastanowić, czy będą nią już zawsze.

W opracowaniu świadomie pominięto wpływ pandemii COVID-19 na politykę rozwoju naszego państwa, ale mamy świadomość, że sytuacja ta odcisnęła piętno na wielu sferach życia społecznego i gospodarczego. Niewątpliwie w pierwszych miesiącach pandemii priorytetowo należało potraktować ochronę zdrowia i działania przyczyniające się do zmniejszenia ekonomicznych skutków obowiązkowego zaprzestania prowadzenia działalności przez podmioty z wielu branż, jednak – po pierwszym szoku – władze publiczne powinny kontynuować działania na rzecz zrównoważonego rozwoju. Jest to tym bardziej uzasadnione, że problemy wywołane pandemią w długim okresie negatywnie

oddziałującą na zrównoważony rozwój państwa. Środki finansowe na finansowanie tego rozwoju powinny zostać wygospodarowane, tym bardziej że można je wspierać funduszami Unii Europejskiej.

Bibliografia

- Adamkiewicz, S. (2021). *Statystyka w II Rzeczypospolitej*. Pobrane 16 kwietnia 2021 z <https://niepodlegla.gov.pl/o-niepodleglej/statystyka-w-ii-rzeczypospolitej/>
- Emilewicz, J. (2018). *Implementation of the sustainable development goals in Poland. The 2018 National Report*. Pobrane 19 kwietnia 2021 z <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/27796POLAND.pdf>
- Gąsowski, T. (2017). *Gospodarka Galicji w dobie autonomii (rozmowa)*. Pobrane 16 kwietnia 2021 z <http://www.tradycjegospodarcze.pl/wywiad/91>
- Grabski, W. (1909). *Bilans Królestwa Polskiego w finansach Państwa Rosyjskiego*. Warszawa. Pobrane 16 kwietnia 2021 z <https://www.wbc.poznan.pl/dlibra/publication/103724/edition/116065/content>
- Hryniewicz, J. T. (2003). Polityczne i gospodarcze następstwa zaboru pruskiego. *Studia Regionalne i Lokalne*, 3(13), 61–78.
- Kańduła, S. (2017). Metody uelastyczniania wydatków budżetowych państwa. *Zeszyty Naukowe Polskiego Towarzystwa Ekonomicznego w Zielonej Górze*, 4(6), 48–61. <https://doi.org/10.26366/PTE.ZG.2017.79>
- Kestin, O., Lock, H. i Gralki, P. (2020). *12 important moments in the history of climate action: in photos*. Pobrane 17 kwietnia 2021 z <https://www.globalcitizen.org/en/content/important-moments-climate-history-in-photos/>
- Kołtuniak, M. (2017). *Dotacje dla przedsiębiorców: polityka zrównoważonego rozwoju w unijnych projektach*. Pobrane 22 kwietnia 2021 z <https://www.rp.pl/Firma-/308259985-Dotacje-dla-przedsiębiorców-Polityka-zrównoważonego-rozwoju-w-unijnych-projektach.html>
- Krawczonek, M. (2019). *Zrównoważone finansowanie*. Pobrane 19 kwietnia 2021 z <https://www.gov.pl/web/rozwoj-praca-technologie/zrownowazone-finansowanie>
- Migdał, A. (2020). *Finanse publiczne*. Pobrane 21 kwietnia 2021 z https://mfiles.pl/pl/index.php/Finanse_publiczne
- Ministerstwo Finansów (2012). *Finanse publiczne*. Pobrane 21 kwietnia 2021 z <https://mf-arch2.mf.gov.pl/web/bip/ministerstwo-finansow/dzialalnosc/finanse-publiczne>
- Ministerstwo Finansów. (2019). *Budżet zadaniowy*. Pobrane 18 kwietnia 2021 z <https://www.gov.pl/web/finanse/budzet-zadaniowy>
- Ministerstwo Przedsiębiorczości i Technologii (2019). *The 2030 Agenda in Poland. National priorities – joint actions*. Pobrane 19 kwietnia 2021 z https://sdg.gov.pl/en/o_sdg/#publ
- OECD. (2021). *Sustainable development goals. Poland*. Pobrane 20 kwietnia 2021 z <https://dashboards.sdgindex.org/profiles/POL>

- ONZ. (2015). *Agenda 2030 na rzecz zrównoważonego rozwoju*. Pobrane 17 kwietnia 2021 z <https://www.gov.pl/web/rozwoj-praca-technologie/agenda-2030>
- Pilarczyk, P. (2018). 250. rocznica powstania budżetu w Polsce?. *Prawo Budżetowe Państwa i Samorządu*, 6(1), 75–97. <http://dx.doi.org/10.12775/PBPS.2018.005>
- Polska Zielona Sieć. (2016). *Fundusze europejskie w regionach na ochronę środowiska i zrównoważony rozwój*. Pobrane 20 kwietnia 2021 z http://ekoprojekty.pl/wp-content/uploads/RAPORT_przekrojowa-ocena-16-RPO-i-SzOOP.pdf
- Polska Zielona Sieć. (2018). *Fundusze europejskie dla zrównoważonego rozwoju w regionach*. Pobrane 20 kwietnia 2021 z <http://ekoprojekty.pl/fundusze-ue-dla-zrownowazonego-rozwoju-w-regionach/o-projekcie/>
- Rada Ministrów. (2016). *Informacja o wykonaniu wydatków w układzie zadaniowym w 2015 roku*. Pobrane 20 kwietnia 2021 z <https://mf-ach2.mf.gov.pl/ministerstwo-finansow/dzialalnosc/finanse-publiczne/budzet-panstwa/wykonanie-budzetu-panstwa/sprawozdanie-z-wykonania-budzetu-panstwa-roczne>
- Rada Ministrów. (2017). *Informacja o wykonaniu wydatków w układzie zadaniowym w 2016 roku*. Pobrane 20 kwietnia 2021 z <https://mf-arch2.mf.gov.pl/ministerstwo-finansow/dzialalnosc/finanse-publiczne/budzet-panstwa/wykonanie-budzetu-panstwa/sprawozdanie-z-wykonania-budzetu-panstwa-roczne>
- Rada Ministrów. (2018). *Informacja o wykonaniu wydatków w układzie zadaniowym w 2017 roku*. Pobrane 20 kwietnia 2021 z <https://mf-arch2.mf.gov.pl/ministerstwo-finansow/dzialalnosc/finanse-publiczne/budzet-panstwa/wykonanie-budzetu-panstwa/sprawozdanie-z-wykonania-budzetu-panstwa-roczne>
- Rada Ministrów. (2019). *Informacja o wykonaniu wydatków w układzie zadaniowym w 2018 roku*. Pobrane 20 kwietnia 2021 z <https://www.gov.pl/web/finanse/sprawozdania-roczne>
- Rada Ministrów. (2020). *Informacja o wykonaniu wydatków w układzie zadaniowym w 2019 roku*. Pobrane 20 kwietnia 2021 z <https://www.gov.pl/web/finanse/sprawozdania-roczne>
- Skomra, S. (2020). *Przez uchwały anty-lgbt polskie miasta nie dostaną pieniędzy z UE*. Pobrane 22 kwietnia 2021 z <https://www.dziennikwschodni.pl/swidnik/przez-uchwaly-anty-lgbt-polskie-miasta-nie-dostana-pieniedzy-z-ue,n,1000271199.html>
- Statistics Poland (2018). *A picture of Poland. Statistics for SDGs*. Pobrane 19 kwietnia 2021 z <https://stat.gov.pl/en/topics/other-studies/other-aggregated-studies/a-picture-of-poland-statistics-for-sdgs,20,1.html>
- Szpringer, Z. (2014). *Budżet środków europejskich*. Pobrane 20 kwietnia 2021 z <https://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/BASLeksykon.xsp?id=40C08BEE2A4ADBB3C1257A63002E8DB6&null=null&SessionID=3DAEDAD3B81008E8A5086D6D5A7CABD228552196>
- Tacik, J. (2021). *Nie ma wojny polsko - polskiej. Jest wojna polsko-polsko-polsko-polska*. Pobrane 22 kwietnia 2021 z: <https://tvn24.pl/premium/brian-porter-szucs-w-rozmowie-z-jackiem-tacikiem-o-wojnie-polsko-polsko-polsko-polskiej-5067215>
- Teraz Środowisko. (2021). *Budżet państwa w ciągu dwóch lat zarobił na foliówkach nieco ponad 266 mln zł*. Pobrane 22 kwietnia 2021 z <https://www.teraz-srodowisko.pl/aktualnosci/wplywy-do-budzetu-panstwa-oplata-foliowkowa-10198.html>
- UE. (2016). *Porozumienie paryskie*. Pobrane 19 kwietnia 2021 z [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:22016A1019\(01\)&from=PL](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:22016A1019(01)&from=PL)

-
- Waćkowska-Kabaczyńska, M. (2018). *Zrównoważony rozwój*. Pobrane 17 kwietnia 2021 z <https://www.gov.pl/web/rozwoj-praca-technologie/zrownowazony-rozwoj>
- Zdzitowiecki, J. (1963). *O dochodach i wydatkach budżetu państwa w Konstytucji PRL*. Pobrane 16 kwietnia 2021 z <https://repozytorium.amu.edu.pl/bitstream/10593/18512/1/006%20JAN%20ZDZITOWIECKI.pdf>

NEUTRALNOŚĆ KLIMATYCZNA A INTERES POLSKI

 Dominika Szajda

Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu

szajdadominika050400@gmail.com

<https://doi.org/10.18559/978-83-8211-104-0/8>

Climate neutrality and the Polish interest

Purpose: The author aims to determine the estimated cost of adaptation of the Polish economy to a zero-emission energy system, taking into account the social aspect.

Design/methodology/approach: The chapter shows that one of the causes of adverse climate change and increased air pollution in Poland is the increased burning of fossil fuels. It presents actions taken by international organizations to achieve climate neutrality. Against this background, Poland's attitude towards the problem of ensuring climate neutrality of the economy is presented. The author looks at the problem of climate neutrality through the prism of the so-called social contract for the mining industry. This agreement takes into account the economic losses that the inhabitants of the Silesian Voivodeship will suffer in connection with this adaptation. The author assesses the legal feasibility of the miners' demands.

Findings: Poland should achieve climate neutrality by the early 2030s at the latest. Therefore, the hard coal mines should be already closed now rather than their extraction for each ton of raw material subsidized. In order to achieve climate neutrality it will be necessary to incur very large financial outlays, including for the safe closure of the mines and cash severance packages for the miners. The provisions of the social agreement for the mining industry are contrary to EU law and the climate goals set out in the so-called Paris Agreement.

Originality and value: It was pointed out that Polish politicians have an ambivalent attitude towards the energy transition. They do not want to give up a strategic resource for Poland. Thus, they ignore the risks associated with the continued use of coal on a massive scale.

Keywords: climate neutrality, social agreement, Poland.

Wstęp

Przedmiotem opracowania jest transformacja polskiej gospodarki do zeroemisyjnego systemu energetycznego. Analizując szereg raportów dotyczących zmian środowiskowych i zachowań konsumenckich, zgłębiając międzynarodowo-

Sugerowane cytowanie:

Szajda, D. (2022). Neutralność klimatyczna a interes Polski. W: S. Kańduła i J. Przybylska (red.), *Gospodarka w cieniu pandemii COVID-19* (s. 150–168). Poznań: Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu. <https://doi.org/10.18559/978-83-8211-104-0/8>

we działania na rzecz neutralności klimatycznej oraz dane finansowe dotyczące szacunkowych kosztów jej osiągnięcia, szukano odpowiedzi na pytanie, jakie koszty poniesie polskie społeczeństwo, aby sprostać nowej rzeczywistości. Pochylając się nad kwestiami klimatycznymi, zwrócono też uwagę na problemy, z którymi sektor finansów publicznych mierzy się od lat, w tym bada dynamikę wzrostu zadłużenia sektora instytucji rządowych i samorządowych. Jest to ważne zagadnienie ze względu na stałość wyzwań klimatycznych. Należy je uwzględnić przy szacowaniu kosztów transformacji energetycznej.

W rozdziale wskazano krótkookresowe pozytywne skutki środowiskowe pierwszej fali pandemii koronawirusa SARS-CoV-2. W związku ze zwolnieniem lub całkowitym zaprzestaniem działalności w wielu gałęziach przemysłu zaobserwowano korzystne dla klimatu zachowania konsumentów. Podkreśla się jednak, że poprawa ta nie zwiastuje systemowej zmiany. Podpierając się wynikami badań naukowych dotyczących emisji CO₂ do atmosfery oraz wypowiedziami specjalistów z dziedziny ochrony środowiska, jak również zachowań konsumentów, można wysnuć konkluzję, że po krótkotrwałej poprawie stanu środowiska spowodowanej zatrzymaniem gospodarki może dojść do tak zwanego efektu zanieczyszczeń odwetowych, które znacząco pogorszą stan środowiska w porównaniu do stanu przed pandemią. Powołując się na dotychczasowe dane, należy zaakcentować konieczność podjęcia natychmiastowych i radykalnych działań.

W Polsce główne kierunki polityki państwa, w tym polityki klimatycznej, określa rząd. W kontekście omawianego zagadnienia najważniejszym pojęciem jest „neutralność klimatyczna”. W rozdziale wymieniono najważniejsze porozumienia, które dotyczą tego pojęcia i które zobowiązują Polskę (jako członka ponadnarodowych organizacji) do wdrażania postanowień i raportowania ich rezultatów. Zgłębiając stosunek polskich polityków do transformacji energetycznej, która wiąże się między innymi z rezygnacją ze strategicznego dla Polski surowca, jakim jest węgiel, można dojść do wniosku, że brak jest chęci natychmiastowej zmiany oraz zagrożenia z tym związane są ignorowane.

Celem opracowania jest próba określenia szacunkowego kosztu adaptacji polskiej gospodarki do zeroemisyjnego systemu energetycznego przy uwzględnieniu aspektu społecznego. Wzięto pod uwagę tylko jeden z tych aspektów, którym jest tzw. umowa społeczna dla górnictwa uwzględniająca ekonomiczne straty, które poniosą mieszkańcy województwa śląskiego w związku z wymienioną adaptacją. Analizie zostaje poddana także wykonalność (z prawnego punktu widzenia) żądań górników.

1. Ocena sytuacji sektora finansów publicznych w Polsce

W obliczu pandemii COVID-19 polski sektor finansów publicznych (SFP) musi stawiać czoła nagłym i niespodziewanym wyzwaniom. W następstwie stałego wzrostu skonsolidowanego zadłużenia Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 oraz zadłużenia Polskiego Funduszu Rozwoju związanego z finansowaniem tzw. tarcz finansowych dług sektora instytucji rządowych i samorządowych (dług EDP), stanowiący jedno z kryteriów fiskalnych z Maastricht, wyniósł na koniec I kwartału 2021 r. 1 389 836,8 mln zł. Był to wzrost rządu 53 745,7 mln zł (+4,0%) w stosunku do końca 2020 r. (Ministerstwo Finansów, 2021c). W tabeli 1 przedstawiono zadłużenie sektora instytucji rządowych i samorządowych w okresie od 2001 r. do I kwartału 2021 r. Warto zwrócić uwagę,

Tabela 1. Zadłużenie sektora instytucji rządowych i samorządowych w Polsce (dług EDP) w latach 2001–2021

Okres	Wysokość zadłużenia (mld)	Wzrost/spadek zadłużenia (okres do okresu)	Procentowy wzrost/spadek zadłużenia (okres do okresu)
2001	291,2	–	–
2002	338,7	+47,5	+16,31
2003	394,5	+55,8	+16,47
2004	420,9	+26,4	+6,69
2005	461,6	+40,7	+9,67
2006	505,5	+43,9	+9,51
2007	528,4	+22,9	+4,53
2008	600,8	+72,4	+13,70
2009	683,6	+82,8	+13,78
2010	774,7	+91,1	+13,33
2011	856,6	+81,9	+10,57
2012	883,5	+26,9	+3,14
2013	931,1	+47,6	+5,39
2014	873,9	-57,2	-6,14
2015	923,4	+49,5	+5,66
2016	1010,0	+86,6	+9,38
2017	1007,2	-2,8	-0,28
2018	1035,7	+28,4	+2,80
2019	1045,6	+9,9	+0,96
2020	1336,1	+290,5	+27,78
I kwartał 2021	1389,8	+53,7	+4,02

Źródło: Opracowanie własne na podstawie (Ministerstwo Finansów, 2021).

że do 2019 r. dług EDP względnie nigdy nie zwiększył się tak, jak zwiększył się w 2020 r. Dynamiczny rozwój pandemii COVID-19 w I kwartale 2020 r. istotnie wpłynął na gwałtowny wzrost długu EDP.

Wskazując wyzwania, z którymi mierzy się SFP, należy wymienić te, które istnieją od wielu lat. Współcześnie na horyzoncie jawią się następujące problemy (Misiąg, 2009):

- nieustający stan nierównowagi dochodów i wydatków publicznych (tabela 2), czego konsekwencjami są wzrastające zadłużenie państwa i wzrastające koszty obsługi tego zadłużenia;
- wysoki udział w wydatkach publicznych tzw. wydatków sztywnych (w tym: powyżej wspomnianych kosztów obsługi długu publicznego i wydatków socjalnych) oraz niewielki udział wydatków wspomagających szeroko rozumiane procesy rozwojowe (np. szkolnictwo wyższe i badania, unowocześnianie produkcji rolnej, dofinansowanie szkół wiejskich);
- brak rezerw, które mogłyby zostać wykorzystane w periodach załamania koniunktury gospodarczej;

Tabela 2. Wykonanie budżetu państwa w Polsce w latach 2000–2020 (mld zł)

Rok	Dochody budżetowe	Wydatki budżetowe	Deficyt
2000	135,7	151,1	15,4
2001	140,5	172,9	32,4
2002	143,5	182,9	39,4
2003	152,1	189,2	37,1
2004	156,3	197,7	41,4
2005	179,8	208,1	28,3
2006	197,6	222,7	25,1
2007	236,4	252,3	15,9
2008	253,6	277,9	24,3
2009	274,2	298,0	23,8
2010	250,3	294,9	44,6
2011	277,6	302,7	25,1
2012	287,6	318,0	30,4
2013	279,2	321,4	42,2
2014	283,5	312,5	29,0
2015	289,1	331,7	42,6
2016	314,7	360,8	46,1
2017	350,4	375,8	25,4
2018	380,1	390,5	10,4
2019	400,5	414,3	13,8
2020	419,8	504,8	85,0

Źródło: Opracowanie własne na podstawie (Ministerstwo Finansów, 2021).

- niedostateczne wykorzystanie oddanych do dyspozycji środków budżetowych Unii Europejskiej (UE);
- niewypracowanie efektywnych mechanizmów podporządkowujących decyzje dotyczące alokacji środków publicznych i ocenę gospodarowania nimi konieczności osiągnięcia precyzyjnie określonych celów gospodarczych i społecznych.

Zdaniem A. Wojtyny (2020) teraźniejszy kryzys można zdefiniować w następujący sposób: jest to momentalne zatrzymanie działalności gospodarczej w różnych sektorach w reakcji na pojawienie się i błyskawiczne rozprzestrzenienie się dotąd nieznanego rodzaju koronawirusa i związane z tym decyzje administracyjne. Należy podkreślić, że kryzysowi temu towarzyszy stała niepewność co do przebiegu pandemii oraz dalszych procesów gospodarczych. Co jakiś czas dają o sobie znać nowe warianty koronawirusa SARS-CoV-2, co oddziałuje na swoistość i dynamikę obecnego kryzysu. Zakres decyzji administracyjnych wyznacza również poziom niedoboru w ochronie zdrowia. Niektóre sektory (np. branża gastronomiczna, hotelarska) są najbardziej podatne na obostrzenia administracyjne. Restrykcje znacząco odczuli przeciętni obywatele. Okresowe zamykanie gospodarki utrudnia znalezienie stałego zatrudnienia. W konsekwencji rozkład dochodów przyczynia się do wzrostu różnic ekonomicznych.

2. Krótkookresowe skutki środowiskowe pierwszej fali koronawirusa SARS-CoV-2

Bezapelacyjnie można stwierdzić, że większość skutków ma niekorzystny charakter, jednak kryzys stwarza pewne szanse. W świecie coraz głośniejszym mówi się o negatywnym wpływie zmian klimatu i coraz częściej wspomina się o potencjalnych skutkach ich oddziaływania. Aż 92% Polaków uważa, że ekologia i dbanie o środowisko są dla nich ważne, nawet w trakcie pandemii (Badowski i Wisłocka, 2020). Zgodnie z wynikami badań Ipsos „Jak epidemia zmieniła nasz stosunek do ekologii?” 1/3 Polaków deklaruje, że ekologia jest dla nich obecnie ważniejsza niż przed pandemią. Niemalże połowa respondentów obawia się efektów klimatycznych wywołanych pandemią, 75% ankietowanych niepokoi oddziaływanie maseczek i rękawiczek na środowisko, martwi ich też wpływ na środowisko kupowanych przez nich rzeczy (Mykowski, 2020).

Ekolodzy przyznają, że pandemia koronawirusa miała wstępnie pozytywny wpływ na stan środowiska. Spowolnienie lub całkowite zaprzestanie działalności fabryk, ograniczenia w transporcie doprowadziły do poprawy jakości powietrza.

Zgodnie z wynikami badania przeprowadzonego przez Nature Climate Change światowa emisja CO₂ do atmosfery w szczytowym momencie lockdownu, który przypadał na początku kwietnia 2020 r., zmniejszyła się o 17% w porównaniu z przeciętnymi poziomami z 2019 r. (Le Quéré i in., 2020). Jednak ekspert Szkoły Głównej Gospodarstwa Wiejskiego (SGGW) prof. Zbigniew Karaczun podkreślił, że poprawa ta jest krótkotrwała i nie oznacza systemowej rewolucji.

Pandemia pokazała jednak, że trudno uciec od produktów wykonanych z tworzyw sztucznych. Wraz ze wzrostem zakażeń koronawirusem SARS-CoV-2 wzrosło zużycie różnych rodzajów odpadów. Sytuacja zmusiła do pozostania w domu. Szacuje się, że ilość niebezpiecznych odpadów wytwarzanych przez jedną zarażoną osobę wynosiła 3,40 kg dziennie. Według National Library of Medicine – National Institutes of Health, organizacji nastawionej na walkę z efektami pandemii, w Chinach generuje się 469 ton odpadów medycznych dziennie, w USA 8055 ton, w Indiach 2160 ton, w Brazylii 2774 ton (Haque, Uddin, Sayem i Mohib, 2020). Można się zatem spodziewać, że odpady związane z pandemią COVID-19 będą stanowiły olbrzymi problem środowiskowy, który podniesie negatywne statystyki dotyczące ilości zanieczyszczeń.

Trzeba się spodziewać, że niedługo po wyjściu z pandemii dojdzie do tak zwanych zanieczyszczeń odwetowych. Będą one efektem problemów, o których wspomniano wyżej, oraz zintensyfikowania wszelkich aktywności, które w warunkach pandemii zostały wstrzymane.

3. Zmiany klimatu w liczbach

Na podstawie analiz, które bezpośrednio dotyczą klimatycznej przyszłości Polski, raport *Wpływ zmiany klimatu i zanieczyszczenia powietrza na zdrowie mieszkańców Warszawy* dowodzi, że w latach 2041–2070 maksymalne temperatury w stolicy mogą sięgnąć około 43°C, a temperatury w przedziale 30–35°C będą występować przez około 22–23 dni w roku. Z przeprowadzonego badania wynika również, że średnia roczna temperatura była w drugiej dekadzie XXI wieku o około 2,1°C wyższa niż w latach 50. XX wieku. Ta zmiana zachodzi szybciej niż się dotąd spodziewano. Zakładając utrzymanie dotychczasowej tendencji, średnia roczna temperatura w mieście przekroczy 10°C już w nadchodzącej dekadzie. Według prognoz sprzed kilku lat Polska miała osiągnąć taki poziom w latach 2061–2070. Jeżeli wzrost emisji gazów cieplarnianych nie zostanie powstrzymany, to średnia roczna temperatura w Warszawie do końca wieku wzrośnie o 2,6–4,5°C, a w skrajnym przypadku nawet o 7–9°C (Karaczun i Michalak, 2019).

Polska zalicza się do grupy państw, w których wytwarzanie energii elektrycznej i ciepła jest oparte niemal wyłącznie na węglu kamiennym i brunatnym (blisko 97%). To przyczynia się do powstawania dużych ilości emisji zanieczyszczeń gazowych oraz stałych produktów ubocznych spalania (Lorenz, 2005). Stopień zanieczyszczenia powietrza (w pewnym stopniu) zanieczyszczeniami gazowymi, węglowodorami, jonami metali (w tym ciężkich) oraz nanocząsteczkami ustala się na podstawie średniego rocznego stężenia pyłu zawieszonego PM_{2,5}. Stężenie pyłu zawieszonego istotnie oddziałuje na zdrowie ludzi (Krzeszowiak i Pawlas, 2018). Według najnowszych badań szwajcarskiej platformy monitoringu powietrza IQAir wśród stu średnio najbardziej zanieczyszczonych miast w Europie w 2020 r. dwadzieścia siedem znajduje się w Polsce (tabela 3). Roczna średnia stężenia pyłu zawieszonego PM_{2,5} w Orzeszu, które spośród miejscowości umieszczonych w rankingu zajęło najwyższą pozycję, wyniosła 44,1 μg/m³, podczas gdy norma Międzynarodowej Organizacji Zdrowia (WHO) zawiera się w przedziale (0, 10) (IQAir, 2020). Sytuacja ta powinna mobilizować do podejmowania radykalnych kroków mających na celu zmniejszanie skali tego zjawiska.

Istnieje wiele przyczyn wcześniej wspomnianych anomalii pogodowych. Od drugiej połowy XVIII wieku emisja ze spalania paliw kopalnianych gwałtownie wzrosła. Niemal 30% całkowitej emisji w Unii Europejskiej generuje sektor transportu, z czego 72% – transport drogowy. Ponadto wzrost liczby ludności na świecie skutkuje regularnym zwiększaniem zużycia energii elektrycznej na osobę przy równoległym stosowaniu niewydajnych urządzeń elektrycznych i tradycyjnych żarówek. W 2018 r. światowa produkcja energii elektrycznej była uzależniona przede wszystkim od węgla (38%), atomu (10%) oraz ropy naftowej (3%). Wiąże się to również z większym zużyciem zasobów naturalnych i większym skażeniem środowiska. Nadziej napawa fakt, że coraz większą popularnością cieszą się odnawialne źródła energii. W 2018 r. energia wiatrowa stanowiła 5% globalnie wytwarzanej energii, natomiast energia słoneczna 2% (rysunek 1). Dodatkowo Międzynarodowa Agencja Energetyczna (IEA) przewiduje, że udział odnawialnych źródeł energii w globalnej produkcji prądu w 2025 r. będzie większy niż udział węgla (IEA, 2020).

Oprócz wcześniej wymienionych następstw zmian klimatu w postaci ekstremalnych zjawisk meteorologicznych można wskazać takie skutki, jak (Michalska, Anczewska, Świetlik i Kulik, 2020):

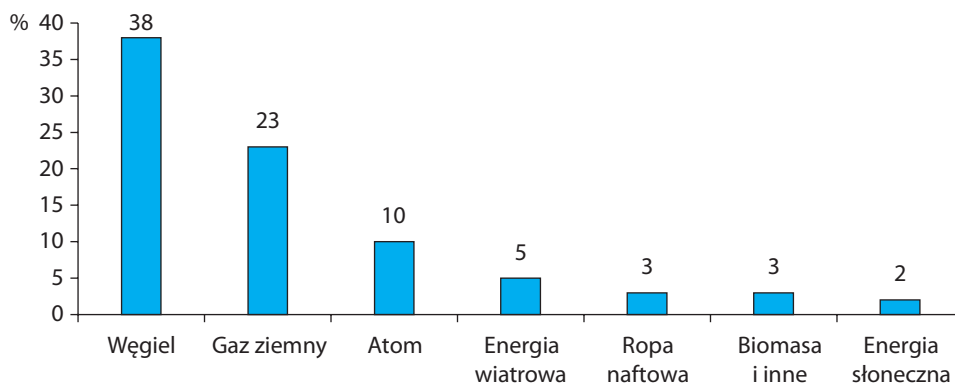
- wzrost konfliktów i migracji ludności, związane z limitowanym dostępem do żywności i wody pitnej;
- zagrożenie dla dostaw prądu, będące konsekwencją ograniczenia możliwości chłodzenia elektrowni węglowych ze względu na drastyczne obniżenie się stanu wód.

Tabela 3. Polskie miasta w rankingu stu średnio najbardziej zanieczyszczonych miast w Europie w 2020 roku

Miasto	Miejsce w rankingu	Średnia stężenia pyłu zawieszonego PM _{2,5} * (µg/m ³)
Orzesze	1	44,1
Goczałkowice-Zdrój	14	31,6
Ksawerów	23	28,7
Racibórz	37	24,9
Bielsko-Biała	38	24,7
Zgierz	40	24,5
Olbrachcice	44	24,1
Dębica	49	22,9
Otwock	52	22,7
Gliwice	60	22,1
Kraków	63	21,7
Pabianice	65	21,5
Katowice	67	21,4
Domaszowice	70	21,1
Radomsko	75	20,8
Legionowo	76	20,6
Mińsk Mazowiecki	77	20,6
Tarnów	78	20,3
Jelenia Góra	84	19,6
Radom	87	19,5
Warszawa	91	19,2
Nowy Staw	92	19,2
Jarosław	94	19,1
Środa Śląska	95	19,0
Lubliniec	97	18,9
Kalisz	99	18,8
Mielec	100	18,8

*PM_{2,5} – oznaczenie aerozoli atmosferycznych (pyłu zawieszonego) o średnicy nie większej niż 2,5 µm.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie (IQAir, 2020).



Rysunek 1. Globalna produkcja energii elektrycznej w 2018 roku

Źródło: Opracowanie własne na podstawie (IEA, 2019).

4. Pojęcie neutralności klimatycznej

W grudniu 2015 r. podczas konferencji klimatycznej w Paryżu (COP21) przyjęto porozumienie paryskie – pierwsze w historii uniwersalne i prawnie wiążące porozumienie w dziedzinie ochrony środowiska. W dokumencie zawarto następujący plan działania (ONZ, 2015):

- ograniczenie wzrostu średniej temperatury globalnej do poziomu znacznie niższego niż 2°C powyżej poziomu przedindustrialnego oraz podejmowanie wysiłków mających na celu ograniczenie wzrostu temperatury do 1,5°C powyżej poziomu przedindustrialnego, uznając, że to znacząco zmniejszy ryzyka związane ze zmianami klimatu i ich skutki (art. 2 ust. 1 lit. a);
- zwiększenie zdolności do adaptacji do negatywnych skutków zmian klimatu oraz wspieranie odporności na zmiany klimatu i rozwoju związanego z niską emisją gazów cieplarnianych w sposób niezagrażający produkcji żywności (art. 2 ust. 1 lit. b);
- zapewnienie spójności przepływów finansowych ze ścieżką prowadzącą do niskiego poziomu emisji gazów cieplarnianych i rozwoju odpornego na zmiany klimatu (art. 2 ust. 1 lit. c).

Ustalono również, w jaki sposób państwa będą zdawać sprawozdania z podejmowanych prośrodowiskowych starań. Rządy co pięć lat będą obwieszczać o zakresie modyfikacji i zwiększenia określonych na szczeblu państwa wkładów (art. 4 ust. 9). Ponadto spotkają się w 2023 r., a następnie co pięć lat, aby omówić wykonanie długoterminowych celów (art. 14 ust. 2). Strony mają obowiązek informować o podejmowanych przedsięwzięciach zarówno siebie nawzajem, jak i opinię publiczną (art. 10 ust. 10–11) oraz regularnie ogłaszać postępy

wypracowane w realizacji planów, polityk, działań lub środków budowania potencjału, mających na celu wdrożenie porozumienia (art. 11 ust. 4).

Wzięto pod uwagę fakt, że państwa rozwijające się nie dysponują wystarczającymi środkami finansowymi, aby spełnić założenia porozumienia. Postanowiono udzielić tym państwom wsparcia międzynarodowego, żeby umożliwić im adaptację do zmian klimatu (art. 9 ust. 1). Strony będące państwami rozwiniętymi zachęca się do pomocy na zasadzie dobrowolności (art. 9 ust. 2).

W porozumieniu uznano, że istotną rolę w przeciwdziałaniu zmianom klimatu odgrywają miasta, władze niższego szczebla, społeczeństwo i sektor prywatny. Należy zaznaczyć, że konieczne są działania lokalne, aby osiągnąć ogólny cel. Bez zaangażowania samorządów realizacja postanowień porozumienia zostanie znacząco opóźniona i utrudniona. Podmioty sektora prywatnego powinny się zobligować do zmniejszenia emisji gazów cieplarnianych i innych efektów zewnętrznych oraz nakłaniać do współpracy poprzez – na przykład – finansowanie badań i rozwoju w dziedzinie energetyki.

Trzeba zaakcentować, że Unia Europejska odegrała zasadniczą rolę w wynegocjowaniu porozumienia paryskiego, zatem nikogo nie dziwi fakt, że podjęła ona kluczowe kroki w zakresie zmian klimatu także na szczeblu unijnym. W dniu 11 grudnia 2019 r. zaprezentowano postanowienia Europejskiego Zielonego Ładu, który zakłada uczynienie z Europy pierwszego kontynentu obojętnego pod względem klimatu do 2050 r., przy równoczesnym wzroście konkurencyjności przemysłu europejskiego i zagwarantowaniu sprawiedliwego przejścia dla dotkniętych regionów i pracowników. Główne założenia Europejskiego Zielonego Ładu są następujące (Komunikat Komisji Europejskiej, 2019):

- zwiększanie unijnych działań na rzecz klimatu na lata 2030 i 2050;
- dostarczanie czystej, przystępnej cenowo i bezpiecznej energii;
- mobilizowanie przemysłu do przyjęcia czystej gospodarki o zamkniętym obiegu, to znaczy racjonalnego wykorzystania zasobów i minimalizacji negatywnego wpływu na środowisko wytwarzanych wyrobów gotowych, które powinny pozostawać w gospodarce jak najdłużej, a produkcja odpadów powinna być zredukowana;
- budowanie i renowacja energii i zasobów w sposób wydajny;
- dążenie do zerowego zanieczyszczenia środowiska;
- ochrona i odbudowa ekosystemów i różnorodności biologicznej;
- zdrowy i przyjazny środowisku system żywnościowy;
- przyspieszenie przejścia na zrównoważoną mobilność.

Komisja Europejska, z Ursulą von den Leyen na czele, największy nacisk kładzie na transformację polegającą na adaptacji zeroemisyjnego systemu energetycznego do 2050 r. Osiągnięcie neutralności klimatycznej wiąże się z maksymalną redukcją emisji dwutlenku węgla w takich sektorach, jak przemysł, transport i energetyka, oraz zrównoważeniem niemożliwych do ograniczenia

emisji poprzez zwiększanie powierzchni ich pochłaniania, np. dzięki sadzeniu drzew. Zakłada się, że obecna polityka klimatyczna zmniejszy emisję gazów cieplarnianych o 60% do 2050 r. Zdaniem Komisji jest to jednak niewystarczająca redukcja, dlatego też wyznaczyła bardziej ambitne cele. Zamierza się do 2030 r. zmniejszyć emisję gazów cieplarnianych o 55% ze szczególnym wskazaniem minimalnego poziomu wynoszącego 50%, w porównaniu z poziomem z 1990 r. (Komisja Europejska, 2019).

5. Działania podejmowane przez Polskę na rzecz osiągnięcia neutralności klimatycznej

Stanowisko Polski w sprawie osiągnięcia neutralności klimatycznej do 2050 r. zmieniało się w ostatnich latach. Podczas 24. Konferencji Stron Ramowej Konwencji Narodów Zjednoczonych w Sprawie Zmian Klimatu (COP24) prezydent Andrzej Duda ogłosił *Śląską deklarację solidarną i sprawiedliwej transformacji (Solidarity and just transition silesia declaration)*, która uwzględnia aspekt społeczny na drodze do gospodarki niskoemisyjnej. Deklaracja zakłada zarówno podejmowanie działań na rzecz ochrony środowiska, jak i utrzymanie rozwoju gospodarczego oraz miejsc pracy. Dodatkowo zapowiedziano dwie inne deklaracje. Jedna z nich – *Driving change together. Katowice partnership for electromobility* – będzie dotyczyć partnerstwa na rzecz działań w kierunku rozwoju elektromobilności i zeroemisyjnego transportu, natomiast druga – *Śląska deklaracja ministerialna „Lasy dla klimatu”* – odnosi się do kluczowej roli lasów w równoważeniu emisji dwutlenku węgla. Pierwsza część przemówienia Prezydenta RP brzmiała obiecująco. Można by stwierdzić, iż Polska nie będzie przeciwstawiać się osiągnięciu neutralności klimatycznej. Andrzej Duda podkreślił jednak, że Polska nie zamierza całkowicie rezygnować ze swego strategicznego surowca, jakim jest węgiel, ze względu na chęć zachowania suwerenności energetycznej. Takie stanowisko podtrzymał premier Mateusz Morawiecki podczas szczytu Unii Europejskiej w Brukseli w grudniu 2019 r., uniemożliwiający jednomyślne zobowiązanie wszystkich państw członkowskich do neutralności klimatycznej w 2050 r. W konkluzjach szczytu można przeczytać, że Rada Europejska odroczyła debatę nad polskim protestem do czerwca 2020 r.

Odmienne, choć niejednoznaczny ze względu na brak wyraźnej obietnicy budowy zeroemisyjnego systemu energetycznego stosunek polskiego rządu do redukcji emisji dwutlenku węgla zaprezentowano podczas szczytu klimatycznego „TOGETAIR” w 2020 r. Ówczesny minister klimatu Michał Kurtyka zwrócił uwagę na dynamikę rozwoju fotowoltaiki i podkreślił, że ma ona duży poten-

cjał w transformacji polskiego sektora energetycznego. Zadeklarowano chęć inwestowania w odnawialne źródła energii, wodór oraz energetykę jądrową. Do zmiany spojrzenia na osiąganie neutralności klimatycznej przyczyniła się pandemia COVID-19, ponieważ uważa się, że transformacja klimatyczna stworzy szanse ożywienia krajowego przemysłu i będzie determinantą innowacyjności. Warto również wspomnieć, że niedługo po zakończeniu szczytu rozpoczęto nabór wniosków w programie „Moja Woda”, który zakłada dofinansowanie do 5 tys. zł (ale nie więcej niż 80% kosztów) przydomowych instalacji zatrzymujących wody opadowe i roztopowe. Zgodnie z założeniami program ma na celu ochronę zasobów wodnych oraz zminimalizowanie prawdopodobieństwa suszy w Polsce. Budżet programu wynosił 114,87 mln zł. Chęć pozyskania dofinansowania zgłosiło niemal 25 tys. obywateli (Ministerstwo Klimatu i Środowiska, 2020).

Dopiero w kwietniu 2021 r. wybrzmiała długo wyczekiwana deklaracja. Podczas szczytu klimatycznego Leaders Summit on Climate prezydent RP oświadczył, że Polska stawia sobie za cel ograniczenie udziału węgla z 70% do 11% w 2040 r. oraz osiągnięcie neutralności klimatycznej do 2049 r. dzięki wykorzystaniu energetyki jądrowej, odnawialnych źródeł energii oraz gazu. Andrzej Duda zaznaczył, że to nie tylko odpowiedź na żądania Unii Europejskiej, lecz również młodego pokolenia Polaków, które oczekuje podjęcia przez polski rząd radykalnych działań na rzecz ochrony klimatu. Wspomniano również o wprowadzeniu programu Leśnych gospodarstw węglowych, który polega na eksploatacji zasobów leśnych do zintensyfikowanej absorpcji dwutlenku węgla z atmosfery oraz jego gromadzenia w obrębie ekosystemu leśnego.

W listopadzie 2021 r. odbył się szczyt klimatyczny COP26, podczas którego Polska podtrzymała swoje stanowisko, podpisując globalną deklarację o odejściu od węgla na rzecz czystych źródeł energii. W jej ramach przyjęto następujące cele:

- odejście od węgla państw rozwiniętych gospodarczo do lat trzydziestych, a rozwijających się – do lat czterdziestych;
- rezygnację z nowych inwestycji w węgiel;
- znaczący rozwój czystych technologii i efektywności energetycznej;
- sprawiedliwą transformację dla pracowników sektora węglowego.

Podczas swojego wystąpienia premier RP zaakcentował znaczenie odnawialnych źródeł energii w transformacji energetycznej w Polsce, które – jak twierdzi – pozwolą stworzyć 300 000 nowych miejsc pracy. Fotowoltaika stale się rozwija; jej udział w produkcji energii rośnie rok do roku o 200–250%. Ponadto polski sektor elektromobilności i produkcji autobusów elektrycznych przeżywa ożywienie; jeśli polskie fabryki odpowiadały w 2017 r. za 10% eksportu unijnego, to w 2020 r. było to już 46%. Oznacza to, że Polska stała się największym eksporterem autobusów elektrycznych w Unii Europejskiej. Główną trudnością

w polskiej transformacji pozostaje jednak brak alternatywy dla węgla kamiennego i brunatnego (Sawicki, 2020).

W listopadzie 2018 r. Komisja Europejska opublikowała scenariusze osiągnięcia różnych celów klimatycznych do 2050 r. Zdaniem Komisji inwestycje będą determinantą modernizacji i dekarbonizacji gospodarki Unii Europejskiej. Aby osiągnąć poziom zerowej emisji gazów cieplarnianych, inwestycje w system energetyczny i związaną z nim infrastrukturę powinny być równe 2,8% PKB (lub około 520–575 mld euro rocznie). Oznacza to wzrost wydatków na dodatkowe inwestycje rządu 175–290 mld euro rocznie (Komunikat Komisji Europejskiej, 2018).

Wyznaczając kierunki działań polityki klimatycznej, trzeba także pamiętać o aspekcie społecznym. Transformacja energetyczna może się przyczynić do likwidacji gałęzi przemysłu, np. węglowego. Mimo że produkcja węgla oraz związane z tym zatrudnienie zmniejszają się od lat, brak odpowiedniego systemu wsparcia doprowadzi do:

- zagrożenia bezpieczeństwa energetycznego państwa;
- wzrostu bezrobocia wskutek likwidacji około 82 000 miejsc pracy w kopalniach i 410 00 miejsc pracy w sektorze okołogórnictwym;
- wyludnienia województwa śląskiego i ubożenia zamieszkałej tam populacji.

W momencie opracowania niniejszego rozdziału parafowano umowę społeczną dotyczącą restrukturyzacji sektora górnictwa węgla kamiennego oraz wybranych procesów transformacji województwa śląskiego. Aby uruchomiono system wsparcia, Komisja Europejska musi zgodzić się na pomoc publiczną dla kopalń, m.in. dopłaty do redukcji zdolności produkcyjnych, wsparcie finansowe na koszty nadzwyczajne związane z procesem likwidacji oraz ustawowe gwarancje pracy do emerytury lub osłony socjalne dla górników – urlopy przedemerytalne (płatne w wysokości 80% wynagrodzenia) i 120-tysięczne odprawy pieniężne. Wynegocjowano również indeksację wynagrodzeń w kopalniach do 2025 r., która jest powiązana ze spadkiem poziomu zatrudnienia w spółkach: Polska Grupa Górnicza S.A., Tauron Wydobycie S.A., Węglkoks Kraj S.A. Poza tym strona rządowa zobowiązuje się do powołania specjalnego Funduszu Transformacji Śląska z kapitałem początkowym ustalonym na 500 mln zł i gwarancjami na 1 mld zł. Celem tego funduszu będzie odbudowa potencjału gospodarczego Górnego Śląska i Zagłębia Dąbrowskiego. Umowa społeczna przewiduje, że pierwsza wskazana Kopalnia RUDA Ruch Pokój zakończy eksploatację węgla kamiennego w 2021 r., natomiast ostatnie wymienione: Kopalnia ROW Ruch Chwałowice i Ruch Jankowice, Kopalnia Sobieski, Kopalnia Janina, Kopalnia Bogdanka – w 2049 r. W odniesieniu do wspomnianej w porozumieniu 200-letniej historii Górnego Śląska strona rządowa zobliguje się do poparcia działań kierowanych obecnie przez Muzeum Górnictwa Węglowego w Zabrze dotyczących międzynarodowego wpisu Barbórki Górników Węgla Kamiennego na Reprezentatywną

Listę Dziedzictwa Kulturowego Ludzkości UNESCO oraz wpisu obiektów górnictwa węglowego na listę Światowego Dziedzictwa UNESCO. Szacuje się, że finalnie inwestycje w czyste technologie węglowe wymagają nakładów rzędu ponad 16 mld zł.

Wynegocjowana umowa nie będzie miała powszechnej mocy prawnej. Konieczne jest wdrażanie jej poszczególnych postanowień w określonej, prawnie wiążącej formie, na przykład poprzez nowelizację ustawy o funkcjonowaniu górnictwa węgla kamiennego, która stanowi podstawę do przyznawania pomocy państwa dla tego sektora. Co więcej, nie ma skutecznej prawnej drogi egzekucji porozumienia, gdyby strona rządowa nie wywiązywała się z jej postanowień.

Należy podkreślić, że zapisy umowy są sprzeczne z unijnym prawem i celami klimatycznymi. Istnieje prawdopodobieństwo, że Komisja zakwestionuje system dopłat do wydobycia, zaś sam plan likwidacji kopalń nie spełnia zobowiązań unijnych i porozumienia paryskiego. Przede wszystkim zamknięcie kopalń to pierwszy etap uzyskiwania neutralności klimatycznej, który Polska powinna osiągnąć najpóźniej we wczesnych latach 30. Poza tym wyżej wspomniana umowa przewiduje dofinansowanie do wydobycia węgla dla Polskiej Grupy Górniczej, Tauronu i Węglokoksu, które obecnie przynoszą ogromne straty; wyłącznie Polska Grupa Górnicza odnotowała w 2020 r. straty rzędu 2 mld zł, z kolei cały sektor węgla kamiennego – 4,3 mld zł. Dofinansowanie dla górnictwa, którego działalność jest nierentowna, jest niedozwoloną pomocą publiczną. Decyzja 2010/787/UE (Decyzja Rady z dnia 10 grudnia 2010 r.) stanowi o nieprzyznawaniu nowej pomocy operacyjnej na bieżące podtrzymywanie działalności nierentownych kopalń, nawet jeśli mają one przewidzianą datę zamknięcia. Oznacza to, że polskie władze, aby móc skutecznie wdrożyć postanowienia projektu umowy, musiałyby w praktyce doprowadzić do zmiany lub przyjęcia nowego aktu prawnego UE.

Zakończenie

Olbrzymie koszty będą towarzyszyć formowaniu zeroemisyjnego systemu energetycznego. Wydatki na inwestycje oraz system wsparcia dla górnictwa w nadchodzących latach będą stanowić wysoki udział w wydatkach publicznych. Będzie to się wiązać ze wzrostem długu publicznego i kosztów jego obsługi. Warto nadmienić, że na koniec 2020 r. państwowy dług publiczny wyniósł 1 111 275,5 mln zł, co oznaczało wzrost o 120 324,1 mln zł w porównaniu z końcem 2019 r. Relacja długu publicznego do PKB w 2020 r. była równa 48%. W porównaniu z 2019 r. wzrosła o 4,6 pp. Natomiast dług sektora instytucji

rządowych i samorządowych wyniósł na koniec 2020 r. 1 335 568,9 mln zł, co oznaczało wzrost o 289 922,6 mln zł w stosunku do końca 2019 r. Na tę zmianę, poza wzrostem państwowego długu publicznego, wpłynęły m.in. wzrost zadłużenia Polskiego Funduszu Rozwoju związanego z finansowaniem tarczy finansowej o wartości 3400 mln zł oraz wzrost skonsolidowanego zadłużenia Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 o 18 240,3 mln zł. W 2020 r. relacja długu EDP do PKB wyniosła 57,6% i wzrosła w porównaniu z 2019 r. o 11,9 pp. (Ministerstwo Finansów, 2021b). Konstytucja RP jasno stanowi o maksymalnej wielkości relacji długu publicznego do PKB (art. 216 ust. 5): „Nie wolno zaciągać pożyczek lub udzielać gwarancji i poręczeń finansowych, w następstwie których państwowy dług publiczny przekroczy 3/5 wartości rocznego produktu krajowego brutto”. W niedalekiej przyszłości istnieje ryzyko przekroczenia tego progu.

Skutki pandemii COVID-19 będą komplikować sytuację SFP jeszcze przez kilka najbliższych lat. Uwzględniając scenariusz zakładający wystąpienie postpandemicznych zanieczyszczeń odwetowych, dodając do tego wydatki związane z transformacją energetyczną (między innymi planowane zamykanie kopalń i odprawy pieniężne dla górników), można sobie wyobrazić, z jak trudnym wyzwaniem będzie musiał się zmierzyć SFP. Na ten moment nie dokonano całkowitej, wstępnej wyceny transformacji, jednakże biorąc pod uwagę powyższe, wysnuwa się konkluzję, że przedsięwzięcie tak złożonego i kosztownego procesu prawdopodobnie znacznie pogorszy sytuację finansową SFP. Mimo wysokich wydatków, które trzeba ponieść, aby dostosować się do zmieniającego otoczenia, w interesie Polski leży szybka adaptacja do nowych warunków.

Bibliografia

- Badowski, K. i Wiśłocka, I. (2020). *Nowy obraz polskiego konsumenta. Podstawy i zachowania Polaków w obliczu pandemii koronawirusa*. Warszawa: PwC. Pobrane z <https://www.pwc.pl/pl/publikacje/nowy-obraz-polskiego-konsumenta.html#bottom-kick-isection>
- Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. The European Green Deal. Brussels. 11.12.2019. COM(2019) 640 final.
- Decyzja Rady z dnia 10 grudnia 2010 r. w sprawie pomocy państwa ułatwiającej zamykanie niekonkurencyjnych kopalń węgla (2010/787/UE).
- Haque, M. S., Uddin, S., Sayem, S. M. i Mohib, K. M. (2020). *Coronavirus disease 2019 (COVID-19) induced waste scenario*. US National Library of Medicine – National Institutes of Health. Pobrane z [https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC7648514/Dół formularza](https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC7648514/Dół%20formularza)

- [IEA] International Energy Agency. (2020). *Renewables 2020. Analysis and forecast to 2025*. Pobrane z <https://www.iea.org/reports/renewables-2020>
- IQAir. (2020). *2020 World air quality report. Region & City PM2,5 Ranking*. Pobrane z <https://www.iqair.com/world-most-polluted-cities?continent=59af92ac3e70001c1b-d78e52&country=&state=&page=2&perPage=50&cities=>
- Karaczun, Z. (2020). Koronawirus ogranicza emisję CO₂. Kryzys po pandemii może jednak zepchnąć ochronę klimatu na drugi plan. *Newseria Biznes*. Pobrane z <https://biznes.newseria.pl/news/koronawirus-ogranicza,p46255587>
- Karaczun, Z. i Michalak, W. (2019, 10 grudnia). Wpływ zmiany klimatu i zanieczyszczenia powietrza na zdrowie mieszkańców Warszawy. *Koalicja Klimatyczna*, 10–12.
- Klimza, D. (2021, 26 kwietnia). Radio ZET dotarło do projektu umowy społecznej dot. wygaszania kopalń do 2049 r. *Radio Zet*. Pobrane z <https://wiadomosci.radiozet.pl/Polska/Radio-ZET-dotarło-do-projektu-umowy-spoecznej-dot.-wygaszania-kopaln-do-2049-r>
- Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Rady Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego, Komitetu Regionów i Europejskiego Banku Inwestycyjnego. Czysta planeta dla wszystkich. Europejska długoterminowa wizja strategiczna dobrze prosperującej, nowoczesnej, konkurencyjnej i neutralnej dla klimatu gospodarki. Bruksela, dnia 28.11.2018 r. COM (2018) 773.
- Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Rady Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego, Komitetu Regionów i Europejskiego Banku Inwestycyjnego. Europejski zielony ład. Bruksela, dnia 11.12.2019 r. COM (2019) 640.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483, z 2001 r. Nr 28, poz. 319, z 2006 r. Nr 200, poz. 1471, z 2009 r., Nr 114, poz. 946).
- Krzyszowiak, J. i Pawlas, K. (2018). Pył zawieszony (PM2,5 oraz PM10), właściwości oraz znaczenie epidemiologiczne ekspozycji krótko- i długookresowej dla chorób układu oddechowego oraz krążenia. *Medycyna Środowiskowa – Environmental Medicine*, 21(2), 7–13.
- Le Quéré, C., Jackson, R. B., Jones, M. W., Smith, A. J. P., Abernethy, S., Andrew, R. M. i Peters, G. P. (2020). Temporary reduction in daily global CO₂ emissions during the COVID-19 forced confinement. *Nature Climate Change*, 10, 647–653.
- Lorenz, U. (2005). Skutki spalania węgla kamiennego dla środowiska przyrodniczego i możliwości ich ograniczania. *Materiały Szkoły Eksploatacji Podziemnej. Sympozja i Konferencje*, 64, 97–112.
- Michalska, K., Anczewska, M., Świetlik, A. i Kulik, O. (2020). *Zmiany klimatu w pigułce*. Warszawa: Fundacja WWF Polska. Pobrane z https://www.wwf.pl/sites/default/files/2020-02/WWF_PIGULKA_KLIMATYCZNA%20_2020.pdf
- Ministerstwo Finansów. (2001). *Omówienie sprawozdania za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2000 r.* Warszawa: Ministerstwo Finansów. Pobrane z <https://mf-arch2.mf.gov.pl/web/bip/ministerstwo-finansow/dzialalnosc/finanse-publiczne/budzet-panstwa/wykonanie-budzetu-panstwa/sprawozdanie-z-wykonania-budzetu-panstwa-roczne>

- Ministerstwo Finansów. (2002). *Omówienie sprawozdania za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2001 r.* Warszawa: Ministerstwo Finansów. Pobrane z <https://mf-arch2.mf.gov.pl/web/bip/ministerstwo-finansow/dzialalnosc/finanse-publiczne/budzet-panstwa/wykonanie-budzetu-panstwa/sprawozdanie-z-wykonania-budzetu-panstwa-roczne>
- Ministerstwo Finansów. (2003). *Omówienie sprawozdania za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2002 r.* Warszawa: Ministerstwo Finansów. Pobrane z <https://mf-arch2.mf.gov.pl/web/bip/ministerstwo-finansow/dzialalnosc/finanse-publiczne/budzet-panstwa/wykonanie-budzetu-panstwa/sprawozdanie-z-wykonania-budzetu-panstwa-roczne>
- Ministerstwo Finansów. (2004). *Omówienie sprawozdania za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2003 r.* Warszawa: Ministerstwo Finansów. Pobrane z <https://mf-arch2.mf.gov.pl/web/bip/ministerstwo-finansow/dzialalnosc/finanse-publiczne/budzet-panstwa/wykonanie-budzetu-panstwa/sprawozdanie-z-wykonania-budzetu-panstwa-roczne>
- Ministerstwo Finansów. (2005). *Omówienie sprawozdania za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2004 r.* Warszawa: Ministerstwo Finansów. Pobrane z <https://mf-arch2.mf.gov.pl/web/bip/ministerstwo-finansow/dzialalnosc/finanse-publiczne/budzet-panstwa/wykonanie-budzetu-panstwa/sprawozdanie-z-wykonania-budzetu-panstwa-roczne>
- Ministerstwo Finansów. (2006). *Omówienie sprawozdania za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2005 r.* Warszawa: Ministerstwo Finansów. Pobrane z <https://mf-arch2.mf.gov.pl/web/bip/ministerstwo-finansow/dzialalnosc/finanse-publiczne/budzet-panstwa/wykonanie-budzetu-panstwa/sprawozdanie-z-wykonania-budzetu-panstwa-roczne>
- Ministerstwo Finansów. (2007). *Omówienie sprawozdania za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2006 r.* Warszawa: Ministerstwo Finansów. Pobrane z <https://mf-arch2.mf.gov.pl/web/bip/ministerstwo-finansow/dzialalnosc/finanse-publiczne/budzet-panstwa/wykonanie-budzetu-panstwa/sprawozdanie-z-wykonania-budzetu-panstwa-roczne>
- Ministerstwo Finansów. (2008). *Omówienie sprawozdania za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2007 r.* Warszawa: Ministerstwo Finansów. Pobrane z <https://mf-arch2.mf.gov.pl/web/bip/ministerstwo-finansow/dzialalnosc/finanse-publiczne/budzet-panstwa/wykonanie-budzetu-panstwa/sprawozdanie-z-wykonania-budzetu-panstwa-roczne>
- Ministerstwo Finansów. (2009). *Omówienie sprawozdania za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2008 r.* Warszawa: Ministerstwo Finansów. Pobrane z <https://mf-arch2.mf.gov.pl/web/bip/ministerstwo-finansow/dzialalnosc/finanse-publiczne/budzet-panstwa/wykonanie-budzetu-panstwa/sprawozdanie-z-wykonania-budzetu-panstwa-roczne>
- Ministerstwo Finansów. (2010). *Omówienie sprawozdania za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2009 r.* Warszawa: Ministerstwo Finansów. Pobrane z <https://mf-arch2.mf.gov.pl/web/bip/ministerstwo-finansow/dzialalnosc/finanse-publiczne/budzet-panstwa/wykonanie-budzetu-panstwa/sprawozdanie-z-wykonania-budzetu-panstwa-roczne>

- Ministerstwo Finansów. (2011). *Omówienie sprawozdania za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2010 r.* Warszawa: Ministerstwo Finansów. Pobrane z <https://mf-arch2.mf.gov.pl/web/bip/ministerstwo-finansow/dzialalnosc/finanse-publiczne/budzet-panstwa/wykonanie-budzetu-panstwa/sprawozdanie-z-wykonania-budzetu-panstwa-roczne>
- Ministerstwo Finansów. (2012). *Omówienie sprawozdania za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2011 r.* Warszawa: Ministerstwo Finansów. Pobrane z <https://mf-arch2.mf.gov.pl/web/bip/ministerstwo-finansow/dzialalnosc/finanse-publiczne/budzet-panstwa/wykonanie-budzetu-panstwa/sprawozdanie-z-wykonania-budzetu-panstwa-roczne>
- Ministerstwo Finansów. (2013). *Omówienie sprawozdania za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2012 r.* Warszawa: Ministerstwo Finansów. Pobrane z <https://mf-arch2.mf.gov.pl/web/bip/ministerstwo-finansow/dzialalnosc/finanse-publiczne/budzet-panstwa/wykonanie-budzetu-panstwa/sprawozdanie-z-wykonania-budzetu-panstwa-roczne>
- Ministerstwo Finansów. (2014). *Omówienie sprawozdania za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2013 r.* Warszawa: Ministerstwo Finansów. Pobrane z <https://mf-arch2.mf.gov.pl/web/bip/ministerstwo-finansow/dzialalnosc/finanse-publiczne/budzet-panstwa/wykonanie-budzetu-panstwa/sprawozdanie-z-wykonania-budzetu-panstwa-roczne>
- Ministerstwo Finansów. (2015). *Omówienie sprawozdania za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2014 r.* Warszawa: Ministerstwo Finansów. Pobrane z <https://mf-arch2.mf.gov.pl/web/bip/ministerstwo-finansow/dzialalnosc/finanse-publiczne/budzet-panstwa/wykonanie-budzetu-panstwa/sprawozdanie-z-wykonania-budzetu-panstwa-roczne>
- Ministerstwo Finansów. (2016). *Omówienie sprawozdania za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2015 r.* Warszawa: Ministerstwo Finansów. Pobrane z <https://mf-arch2.mf.gov.pl/web/bip/ministerstwo-finansow/dzialalnosc/finanse-publiczne/budzet-panstwa/wykonanie-budzetu-panstwa/sprawozdanie-z-wykonania-budzetu-panstwa-roczne>
- Ministerstwo Finansów. (2017). *Omówienie sprawozdania za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2016 r.* Warszawa: Ministerstwo Finansów. Pobrane z <https://mf-arch2.mf.gov.pl/web/bip/ministerstwo-finansow/dzialalnosc/finanse-publiczne/budzet-panstwa/wykonanie-budzetu-panstwa/sprawozdanie-z-wykonania-budzetu-panstwa-roczne>
- Ministerstwo Finansów. (2018). *Omówienie sprawozdania za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2017 r.* Warszawa: Ministerstwo Finansów. Pobrane z <https://mf-arch2.mf.gov.pl/web/bip/ministerstwo-finansow/dzialalnosc/finanse-publiczne/budzet-panstwa/wykonanie-budzetu-panstwa/sprawozdanie-z-wykonania-budzetu-panstwa-roczne>
- Ministerstwo Finansów. (2019). *Omówienie sprawozdania za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2018 r.* Warszawa: Ministerstwo Finansów. Pobrane z <https://www.gov.pl/web/finanse/sprawozdanie-roczne-za-2018>
- Ministerstwo Finansów. (2020). *Omówienie sprawozdania za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2019 r.* Warszawa: Ministerstwo Finansów. Pobrane z <https://www.gov.pl/web/finanse/sprawozdanie-roczne-za-2019-rok>

- Ministerstwo Finansów. (2021a). *Omówienie sprawozdania za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2020 r.* Warszawa: Ministerstwo Finansów. Pobrane z <https://www.gov.pl/web/finanse/sprawozdanie-roczne-za-2020-rok>
- Ministerstwo Finansów. (2021b). *Zadłużenie sektora finansów publicznych IV kw./2020.* Warszawa: Ministerstwo Finansów. Pobrane z <https://www.gov.pl/web/finanse/zadluzenie-sektora-finansow-publicznych>
- Ministerstwo Finansów. (2021c). *Zadłużenie sektora finansów publicznych I kw./2021.* Warszawa: Ministerstwo Finansów. Pobrane z <https://www.gov.pl/web/finanse/zadluzenie-sektora-finansow-publicznych>
- Ministerstwo Klimatu i Środowiska. (2020, 13 listopada). *Sukces programu „Moja Woda” w edycji 2020.* Pobrane z <https://www.gov.pl/web/klimat/sukces-programu-moja-woda-w-edycji-2020>
- Misiąg, W. (2009). Ewaluacja wobec wyzwań stojących przed sektorem finansów publicznych. W: A. Haber i M. Szałaj (red.), *Ewaluacja wobec wyzwań stojących przed sektorem finansów publicznych* (s. 27–39). Warszawa: Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości.
- Mykowski, A. (2020). *Jak epidemia zmieniła nasz stosunek do ekologii?* Warszawa: Ipsos. Pobrane z <https://www.ipsos.com/pl-pl/jak-epidemia-zmieniła-nasz-stosunek-do-ekologii>
- ONZ. (2015). Paris Agreement. Pobrane z https://unfccc.int/sites/default/files/english_paris_agreement.pdf (as contained in the report of the Conference of the Parties on its twenty first session, held in Paris from 30 November to 13 December 2015, FCCC/CP/2015/10).
- Posiedzenie Rady Europejskiej (12 grudnia 2019 r.) – Konkluzje. Bruksela.* (2019). Pobrane z <https://www.consilium.europa.eu/pl/documents-publications/public-register/public-register-search/results/?AllLanguagesSearch=False&OnlyPublicDocuments=False&SubjectMatters=CONCL&DocumentLanguage=PL>
- Prezydent.pl. (2018, 3 grudnia). *Prezydent Andrzej Duda zainaugurował obrady COP24 w Katowicach* [Plik video]. Pobrane z <https://www.youtube.com/watch?v=bOnQRY-SEhyQ&t=217s>
- Prezydent RP. (2021, 23 kwietnia). *Wystąpienie Prezydenta RP podczas szczytu klimatycznego Leaders Summit on Climate* [Plik video]. Pobrane z <https://www.youtube.com/watch?v=tld1eR53x-w>
- Sawicki, B. (2021). COP26: Polska niewiele zaoferowała uczestnikom szczytu. *Rzeczpospolita*. Pobrane z <https://www.rp.pl/gospodarka/art19066581-cop26-polska-niewiele-zaoferowala-uczestnikom-szczytu>
- Wojtyła, A. (2020). O niektórych próbach zrozumienia istoty i skutków obecnego kryzysu. *Biuletyn Polskiego Towarzystwa Ekonomicznego*, 3(90), 45–52. Pobrane z http://www.pte.pl/pliki/1/68/Biuletyn_3-2002v.pdf

ZAKOŃCZENIE

W pierwszej połowie 2020 r. niemal cały świat, w tym Polska, zatrzymał się, z niedowierzaniem patrząc na rozwijanie się pandemii COVID-19 wywołanej przez koronawirusa SARS-CoV-2. Nadszedł czas adaptacji do nowych warunków, funkcjonowania w tzw. reżimie sanitarnym, działania „na zwolnionych obrotach”, ale jednak życia i prowadzenia działalności gospodarczej, czasami przy finansowym wsparciu ze środków publicznych.

Pandemia COVID-19 wstrząsnęła gospodarkami narodowymi na tyle mocno, że można mówić o wpadnięciu tych gospodarek w kryzys pandemiczny, zwany też kryzysem COVID-19 i kryzysem 2020+. Można go uznać za kolejny wielki kryzys gospodarczy, którego całłościowe skutki nie są znane do dziś, wszak pandemia trwa nadal.

Pandemia COVID-19 stanowi wydarzenie przełomowe w dziejach świata ze względu na ogromną skalę kryzysu gospodarczego, który wywołała, choć pandemie koronawirusa występowały już wcześniej, a kryzysy gospodarcze są immanentną cechą cykli koniunkturalnych. Gospodarki narodowe stanęły przed wieloma wyzwaniami. Początkowo zawiodła logistyka, brakowało środków ochrony osobistej, środków do dezynfekcji, respiratorów. Potem zabrakło pracy, bo zamknięto niektóre placówki usługowe. Ograniczono dostęp do placówek ochrony zdrowia, placówek kulturalnych, zakładów pracy, urzędów.

Pierwsze działania rządu i jednostek samorządu terytorialnego były ukierunkowane na pomoc służbie zdrowia i mieszkańcom. Później zdaliśmy sobie sprawę, że życie musi się toczyć dalej, państwo działać, a gospodarka rozwijać, bo pandemia nie jest jedynym wyzwaniem, przed którym stoją państwa w latach 20. XXI wieku. Treści zamieszczone w monografii pokazują funkcjonowanie niektórych sfer życia społeczno-gospodarczego w cieniu pandemii COVID-19.

Rozważania przedstawione w monografii przybliżyły autorów do odpowiedzi na postawione pytania badawcze, choć nie zawsze są one jednoznaczne. Pandemia rozpowszechniła się błyskawicznie, począwszy od Chin, dochodząc do każdego państwa na świecie. Kolejne warianty wirusa rozprzestrzeniały się (i nadal się rozprzestrzeniają) szybko poprzez dużą mobilność ludności. Kryzys gospodarczy wywołany pandemią, ze względu na liczne powiązania gospodarcze w większości państw, także ogarnął cały świat, ma podobny przebieg i wywołuje podobne skutki. W bezpośredni lub pośredni sposób pandemia wpłynęła na każdy dział gospodarki, zmieniając życie większości ludzi na świecie.

Sugerowane cytowanie:

Kańduła, S. i Przybylska, J. (2022). Zakończenie. W: S. Kańduła i J. Przybylska (red.), *Gospodarka w cieniu pandemii COVID-19* (s. 169–173). Poznań: Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu. <https://doi.org/10.18559/978-83-8211-104-0/9>

Władze rządowe i samorządowe obrały dwutorowy sposób walki z wirusem. Z jednej strony wprowadzały rozwiązania mające ograniczyć rozprzestrzenianie się pandemii, a z drugiej podejmowały wysiłki ukierunkowane na zmniejszenie skutków kryzysu gospodarczego, który wywołała. Pierwszy cel miał zostać osiągnięty poprzez wprowadzanie coraz nowszych obostrzeń i restrykcji. Zamknięte obiekty sportowe, obiekty kulturalne, placówki oświatowe, placówki handlowe, obiekty religijne, a także przejście na zdalny tryb pracy zmieniły zwyczaje społeczeństwa. Cel ten osiągnano także poprzez wydatki na zwiększenie bezpieczeństwa sanitarnego mieszkańców poruszających się w przestrzeni publicznej (np. dezynfekcja przystanków komunikacji miejskiej).

W czasie wcześniejszych kryzysów władze publiczne w różnych państwach w zróżnicowanym stopniu angażowały się w przeciwdziałanie ich skutkom, co było wypadkową skali negatywnych konsekwencji, jakie dotknęły ich gospodarki, możliwości finansowych i realizowanej doktryny społeczno-gospodarczej. Patrząc na działania państw z perspektywy niemal dwóch lat, można stwierdzić, że zarówno organy władzy i administracji rządowej, jak i organy władzy i administracji samorządowej, i to zarówno w państwach prowadzących dotąd liberalną, jak i etatystyczną gospodarkę rynkową, aktywnie włączyły się w ograniczanie negatywnych konsekwencji pandemii COVID-19. W państwach, których doświadczenia prezentujemy w monografii, uchwalano różne pakiety (tarcze) antykryzysowe, których celem było utrzymanie lub pobudzenie aktywności gospodarczej i pomoc jednostkom gospodarczym najbardziej pokrzywdzonym podczas kryzysu. Państwami, które poniosły największe wydatki budżetowe na przeciwdziałanie negatywnym skutkom ekonomicznym pandemii, były Niemcy i Szwecja, a najniższe – Chiny. W pakiecie antykryzysowym Niemiec nacisk położono na zmniejszenie ciężaru podatkowego, a w pakiecie szwedzkim na wsparcie zatrudnienia. Skala i kierunki pomocy uzasadniają stwierdzenie, że państwa te należą do grupy krajów opiekuńczych. Podstawowe cechy gospodarki anglosaskiej (dominacja własności prywatnej i nieznaczna rola państwa w gospodarce) miały odzwierciedlenie w działaniach podjętych przez Stany Zjednoczone, które zaoferowały najwięszy pakiet pomocowy (choć poniosły większe wydatki niż Chiny). Wachlarz instrumentów pomocowych określanych w tarczach antykryzysowych w Polsce był stosunkowo szeroki (stosowaliśmy osiem z jedenastu rozpatrywanych instrumentów), a wysokość wsparcia osiągnęła poziom 13,15% PKB (co uplasowało nas za Niemcami i Szwecją, przed Stanami Zjednoczonymi i Chinami).

Mniej lub bardziej sformalizowane programy pomocowe były też oferowane przez jednostki samorządu gminnego, które ponosiły nadzwyczajne wydatki przyczyniające się bezpośrednio do ograniczenia rozprzestrzeniania się choroby, oraz wydatki, które miały łagodzić ekonomiczne skutki pandemii. Działania gmin nie układały się w spójną strategię antykryzysową. Były one podejmowane

ad hoc, prawdopodobnie pod wpływem działań w innych gminach. Poza tym wydatki tych podmiotów miały niewielki wpływ na zahamowanie spadku tempa wzrostu gospodarczego. Większe możliwości finansowe i organizacyjne ma w tej sferze państwo.

Z rozważań zamieszczonych w monografii wynika, że spojrzenie ekonomistów i polityków na rolę podmiotów sektora finansów publicznych w gospodarce w czasie kryzysu (niezależnie od jego przyczyny) nie zmienia się. Dyskusyjną kwestią pozostaje oczywiście to, przy pomocy jakich instrumentów ingerencja ta jest prowadzona, jakich podmiotów ona dotyczy, jak długo trwa. Uważamy, że kryzys pandemiczny, ze względu na duże negatywne konsekwencje dla zdrowia i gospodarki, nie jest dobrym momentem na ograniczanie roli państwa (i samorządu terytorialnego) w gospodarce, co nie oznacza, że ekonomiści i politycy powinni zaniechać rozważań nad tym, w jaki sposób w przyszłości ochronić gospodarki narodowe przed zjawiskami kryzysowymi.

Działania podjęte przez organy władzy i administracji publicznej, szczególnie rządowej, przyczyniły się do bardzo dużego wzrostu deficytu i długu publicznego. Koszty z tym związane ponosimy i będziemy jeszcze długo ponosić wszyscy. Zjawisko takie wystąpiło także w innych państwach na świecie. W przypadku Polski jest ono o tyle niepokojące, że udzielanie pomocy społeczeństwu i podmiotom gospodarczym nastąpiło poza rachunkiem dochodów i wydatków budżetu państwa, a w konsekwencji nie ma pełnego odzwierciedlenia w wysokości deficytu sektora finansów publicznych i państwowego długu publicznego, obliczanych według zasad obowiązujących w naszym państwie. Wydatki publiczne ponoszone w związku z pandemią i dług publiczny zaciągnięty przez rząd mają odzwierciedlenie w kwocie deficytu i długu sektora instytucji rządowych i samorządowych obliczanych według wytycznych Eurostatu. Takie „wyprowadzenie pandemii poza budżet państwa” zmniejsza przejrzystość finansów publicznych w Polsce.

Oprócz działań legislacyjnych i finansowych podejmowanych przez władze publiczne w związku z pandemią i kryzysem gospodarczym starano się organizować i finansować inne sfery życia społeczno-gospodarczego. W monografii skupiono się na dwóch dziedzinach: mieszkalnictwie i zrównoważonym rozwoju. Pomimo wzrastającej liczby lokali mieszkalnych oddawanych do użytku oraz ogólnej poprawy sytuacji mieszkaniowej w Polsce problem ich braku wciąż występuje, a pandemia COVID-19 pogarsza sytuację rynku mieszkań w naszym kraju. Z jednej strony pokazała ona, że oferta istniejących mieszkań nie jest dostosowana do potrzeb, brakuje mieszkań z trzema, czterema pokojami. W 2020 r. wzrosło zainteresowanie takimi mieszkaniami, gdyż mniejsze nie zapewniały komfortu pracy i nauki zdalnej. Z drugiej strony pogłębiła ona nierówności w dochodach i dostępie do mieszkań. Nierówności te powstają pod wpływem wielu czynników. Niektórzy utracili stabilne źródło dochodów, inni

– powstrzymując się od bieżącej konsumpcji – zakumulowali dochody, które chcą dobrze zainwestować. W warunkach – przynajmniej początkowo – niskich stóp procentowych wpłynęło to na wzrost popytu na nieruchomości, które niekoniecznie kupowane są po to, aby zaspokoić własne potrzeby mieszkaniowe. Wzrost popytu na mieszkania nakłada się na niedobór pracowników, wzrost cen surowców i materiałów budowlanych, a to wszystko powoduje wzrost cen nieruchomości. W krótkim okresie dostęp do mieszkań na wolnym rynku będzie ograniczony, co – być może – wpłynie na odroczenie decyzji o założeniu rodziny, zwiększając problem demograficzny Polski. Uważamy, że państwo nie powinno prowadzić polityki mieszkaniowej na szczeblu centralnym (bo efekty dotychczasowych programów rządowych nie są satysfakcjonujące). Powinno ono raczej zapewnić odpowiednie narzędzia prawne i finansowe jednostkom samorządu terytorialnego (gminom), które lepiej rozumieją potrzeby swoich mieszkańców. Przewidujemy, że problem braku dostępności do mieszkań można by rozwiązać poprzez rozwój budownictwa społecznego w formule społecznych inicjatyw mieszkaniowych.

Mimo pandemii państwo starało się prowadzić politykę zrównoważonego rozwoju, w tym działania zmierzające do osiągnięcia neutralności klimatycznej. W monografii wykazano, że już przed pandemią wydatki budżetowe związane ze wspomaganiami realizowania celów zrównoważonego rozwoju były dość małe. Oceniamy, że pandemia COVID-19 oddala Polskę od osiągnięcia celów zrównoważonego rozwoju. Skoncentrowanie całego wysiłku na wzmocnieniu systemu ochrony zdrowia kosztem ograniczenia działań prorozwojowych w gospodarce może się w czasach pandemii wydawać kuszące i uzasadnione (Kaczmarek, 2021), jednak – po pierwszym szoku – władze publiczne powinny kontynuować działania na rzecz zrównoważonego rozwoju. Jest to tym bardziej uzasadnione, że problemy wywołane pandemią w długim okresie negatywnie oddziałują na zrównoważony rozwój państwa. Środki na finansowanie tego rozwoju powinny zostać wygosparowane, tym bardziej że rozwój ten można finansować z funduszy Unii Europejskiej.

Skutki pandemii COVID-19 będą komplikować sytuację sektora finansów publicznych przynajmniej przez kilka najbliższych lat. Uwzględniając scenariusz zakładający wystąpienie postpandemicznych zanieczyszczeń odwetowych, dodając do tego wydatki związane z transformacją energetyczną (m.in. planowane zamykanie kopalń i odprawy pieniężne dla górników), można sobie wyobrazić, z jak trudnym wyzwaniem będzie musiał się zmierzyć rząd i w jaki sposób wpłynie to na sytuację finansową sektora finansów publicznych. Uważamy, że mimo wysokich wydatków, które trzeba ponieść, aby dostosować się do zmieniającego się otoczenia, w interesie Polski leży szybka adaptacja do nowych warunków. Stawką jest przyszłość nas, naszych dzieci i wnuków.

Mimo pandemii rządy poszczególnych państw nie ustały w dążeniu do osiągnięcia celów zrównoważonego rozwoju i neutralności klimatycznej oraz zmniejszenia nierówności w dostępie do mieszkań, choć dyskusja na te tematy nie jest tak głośna jak wcześniej, a wydatki na te cele nie są tak wysokie, jak byśmy tego oczekiwali. Pandemia uświadomiła wszystkim, że różne dziedziny życia są ze sobą ściśle połączone, a nierównowaga w jednej z nich może zaburzyć funkcjonowanie całej gospodarki w wymiarze krajowym i międzynarodowym. Ujawnienie konieczności systemowego i holistycznego spojrzenia na społeczeństwo i gospodarkę jest jedną z lekcji, którą można wyciągnąć z tej katastrofy, jaką jest pandemia COVID-19 (Gorynia, 2021).

Rozważania podjęte w tej monografii nie wyczerpują dyskusji na temat roli sektora finansów publicznych w gospodarce w czasie kryzysu oraz wpływu pandemii COVID-19 na gospodarkę współczesnych państw, zachowania jednostek samorządu terytorialnego, sytuację finansową sektora finansów publicznych i funkcjonowanie tych sfer życia społeczno-gospodarczego, które nie zostały wprost dotknięte pandemią. Rozważania te są raczej głosem w dyskusji na wymienione tematy.

Sławomira Kańduła i Joanna Przybylska

Bibliografia

- Gorynia, M. (2021). Dziesięć lekcji z pandemii. *Rzeczpospolita* z 27 października 2021 roku. Pobrano z http://mariangorynia.pl/wp-content/uploads/Gorynia_10_lekcji_z_pandemii_RZ_27.10.2021.pdf
- Kaczmarek, F. (2021). *Pandemia COVID-19 a cele zrównoważonego rozwoju*. Pobrano z https://www.researchgate.net/publication/348922534_Pandemia_COVID-19_a_Cele_Zrownowazonego_Rozwoju. <https://doi.org/10.13140/RG.2.2.23120.43524>

W marcu 2020 roku Polska zatrzymała się na chwilę. Z pewnym niedowierzaniem przyglądaliśmy się rozwojowi pandemii COVID-19. Gospodarki narodowe stanęły przed wieloma wyzwaniami. Początkowo zawiodła logistyka, brakowało środków ochrony osobistej, środków dezynfekcyjnych, respiratorów. Potem zabrakło pracy, bo zamknięto niektóre punkty usługowe. Ograniczono dostęp do ochrony zdrowia, szczególnie zapewnianej przez podmioty publiczne, do placówek kulturalnych, zakładów pracy, urzędów. Pandemia wstrząsnęła gospodarkami narodowymi na tyle mocno, że można mówić o wpadnięciu tych gospodarek w kryzys pandemiczny, zwany też kryzysem COVID-19 i kryzysem 2020+. Aktualność problematyki skłoniła autorów do przygotowania opracowań, poprzez które włączają się w nurt dyskusji nad funkcjonowaniem gospodarki w cieniu pandemii.

Publikacja jest adresowana do wszystkich osób zajmujących się problematyką funkcjonowania gospodarki w warunkach pandemii COVID-19, zwłaszcza do pracowników naukowych oraz tych odbiorców, którzy interesują się wpływem pandemii na życie społeczno-gospodarcze w Polsce.

ISBN 978-83-8211-103-3



9 788382 111033