

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

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 całociowe 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 osiągnęto 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 wspomaganiem 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 wygospodarowane, 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>