

# Ograniczenia praw i wolności wprowadzone w Polsce w związku z epidemią Covid-19

Część trzecia – aspekty ekonomiczne

red.: Łukasz Bernaciński, Jerzy Kwaśniewski



**RAPORTY INSTYTUTU ORDO IURIS**



# **Ograniczenia praw i wolności wprowadzone w Polsce w związku z epidemią Covid-19**

Część trzecia – aspekty ekonomiczne



[www.ordoiuris.pl](http://www.ordoiuris.pl)

# **Ograniczenia praw i wolności wprowadzone w Polsce w związku z epidemią Covid-19**

Część trzecia – aspekty ekonomiczne

Redakcja naukowa:

Łukasz Bernaciński

Jerzy Kwaśniewski

Instytut na rzecz Kultury Prawnej Ordo Iuris

Warszawa 2022

**Autorzy:**

Cezary Mech  
Piotr Siemiński  
Gabriela Szewczuk  
Jakub Wozinski

**Opracowanie graficzne, skład i łamanie:**

Ursines – Agencja Kreatywna. Błażej Zych  
[www.ursines.pl](http://www.ursines.pl)

**Wydawca:**

Wydawnictwo Naukowe Instytutu na rzecz Kultury Prawnej Ordo Iuris  
ul. Zielna 39 | 00-108 Warszawa  
[www.ordoiuris.pl](http://www.ordoiuris.pl)

*Preprint*

© Copyright 2022 by Fundacja Instytut na rzecz Kultury Prawnej Ordo Iuris

# Spis treści

---

<b>Główne tezy opracowania.....</b>	<b>9</b>
-------------------------------------	----------

## **Rozdział I.**

<b>Ekonomiczne skutki sanitarnych obostrzeń wprowadzanych w związku z pandemią koronawirusa.....</b>	<b>13</b>
--	-----------

1.1. Wprowadzenie .....	13
1.2. Konsekwencje dla polityki fiskalnej i monetarnej.....	14
1.3. Koszty dla sektora prywatnego.....	15
1.4. Konsekwencje polityki zerocovid .....	17
1.5. Dług zdrowotny a rynek pracy.....	18
1.6. Ryzyka związane z kontynuacją obecnej polityki.....	18
1.7. Podsumowanie .....	19

## **Rozdział II.**

<b>Prawdziwe Koszty Pandemii .....</b>	<b>21</b>
--	-----------

2.1. Wprowadzenie .....	21
2.2. „Koszt” wirusa i próba oszacowania strat pandemicznych .....	22
2.3. Ekoinflacja .....	24
2.4. Cechy sprzedawanych produktów i usług w okresie pandemii .....	26
2.5. Model teoretyczny .....	26
2.6. Konkluzje i zakończenie.....	29

## **Rozdział III.**

<b>Gospodarcze implikacje polityki Rządu podjętej w reakcji na Covid-19 w świetle makroekonomii i finansów publicznych.....</b>	<b>31</b>
---	-----------

3.1. Względnie dobry stan gospodarki polskiej na tle państw europejskich.....	31
3.2. Negatywne zjawiska w obszarze finansów publicznych: problem inflacji i długu publicznego.....	36
3.3. Skutki utrzymywania wysokiej inflacji .....	41

#### **Rozdział IV.**

#### **Pogorszenie koniunktury gospodarczej w polskim sektorze przedsiębiorczości .....43**

- 4.1. Wpływ wprowadzonych ograniczeń na koniunkturę i możliwość prowadzenia działalności . . . . 43
- 4.2. Badania koniunktury gospodarczej przedsiębiorstw w kolejnych miesiącach obowiązywania ograniczeń . . . . . 44
- 4.3. Niejasność i niestabilność przepisów jako bariera w prowadzeniu działalności gospodarczej . . . . 48
- 4.4. Ocena zdolności przedsiębiorstw do kontynuacji działalności w sytuacji utrzymania obowiązujących ograniczeń . . . . . 49
- 4.5. Czynniki wpływające na perspektywy i zdolność do kontynuowania działalności: branża i wielkość przedsiębiorstwa . . . . .51
- 4.6. Szacunki strat ekonomicznych spowodowanych ograniczeniami Covid-19 . . . . . 53

#### **Rozdział V.**

#### **Wpływ ograniczeń praw i wolności wprowadzonych w trakcie epidemii Covid-19 na funkcjonowanie wybranych branż polskiej gospodarki .....55**

- 5.1. Zakwaterowanie i gastronomia . . . . . 55
- 5.2. Kultura, rozrywka i rekreacja . . . . . 59
- 5.3. Transport i gospodarka magazynowa . . . . . 62
- 5.4. Handel detaliczny . . . . . 65
- 5.5. Budownictwo . . . . . 69
- 5.6. Ocena sytuacji ekonomicznej poszczególnych branż polskiej gospodarki. . . . . 72

#### **Rozdział VI.**

#### **Restrykcje wprowadzone w związku ze zwalczaniem COVID-19 w Polsce i Anglii na przykładzie branży gastronomicznej: porównanie obostrzeń, środków prawnych użytych do ich wprowadzenia oraz skutków społecznych i gospodarczych.....73**

- 6.1. Wstęp . . . . . 73
- 6.2. Środki prawne użyte do wprowadzania restrykcji. . . . .74
- 6.3. Porównanie obostrzeń. . . . . 75
- 6.4. Dostawcy produktów do branży gastronomicznej . . . . .76
- 6.5. Przedsiębiorcy. . . . .76
- 6.6. Pracownicy. . . . . 78
- 6.7. Beneficjenci pandemii w branży gastronomicznej . . . . . 79
- 6.8. Zachowania konsumentów. . . . . 80
- 6.9. Podsumowanie . . . . . 80

# Główne tezy opracowania

---

## **Ekonomiczne skutki sanitarnych obostrzeń wprowadzanych w związku z pandemią koronawirusa**

- Daleko idące ograniczenia sanitarne destabilizują politykę fiskalną i monetarną.
- Sektor prywatny ponosi znaczną część kosztów m.in. w postaci legislacyjnego chaosu.
- Polityka „Zerocovid” nie uwzględnia wszystkich kosztów ubocznych.
- Przedłużające się ograniczenia w funkcjonowaniu służby zdrowia przekładają się na problemy z siłą roboczą.
- Kontynuacja polityki sanitarnej w obecnym kształcie nakręca spiralę kosztów.

## **Prawdziwe Koszty Pandemii**

- Państwo swoje interwencje powinno opierać na modelu długoterminowych zysków i strat jakie ich działanie powoduje.
- Demokracje Zachodu tak daleko odeszły od wartości chrześcijańskich, którym poprzednio społeczeństwa były przepojone, a grupy biznesu tak silnie na nie oddziałują, że nie są w stanie prowadzić rządów merytokratycznie.

- Podstawowe wyliczenia ukazują że zamiast współżyć z wirusem i ponosić odłożone w czasie straty produktywności w gospodarce, taniej byłoby zastosować nawet półroczny lockdown w celu wyeliminowania wirusa i po tym czasie w pełni wrócić do poprzednich zachowań konsumpcyjnych.

## **Gospodarcze implikacje polityki Rządu podjętej w reakcji na Covid-19 w świetle makroekonomii i finansów publicznych**

- W roku 2020 państwowy dług publiczny wzrósł o 161 miliardów PLN względem roku 2019. Zadłużenie państwa wyliczane według metodologii europejskiego urzędu statystycznego wzrósł w tym samym czasie aż o 356 miliardów PLN.
- Gospodarka Polski w obliczu kryzysu spowodowanego epidemią Covid-19 – a także wobec towarzyszącego mu wprowadzenia wielu ograniczeń praw i wolności przez władze państwowe – utrzymała względnie dobrą sytuację gospodarczą i osiągnęła lepsze wyniki niż większość państw członkowskich Unii Europejskiej.
- Od początku 2021 roku poziom inflacji systematycznie wzrasta, zmniejszając realną wartość zarobków i moc nabywczą gospodarstw domowych.
- Utrzymywanie się wysokiej inflacji przy jednoczesnym niskim poziomie stóp procentowych powoduje dewaluację długu, zmniejsza koszty obsługi długu, pozwala na utrzymanie niskich kosztów zadłużania się, zwiększa dochody budżetowe i nominalny poziom Produktu Krajowego Brutto, a także pozwala krótkookresowo zmniejszać poziom bezrobocia.

## **Pogorszenie koniunktury gospodarczej w polskim sektorze przedsiębiorczości**

- Analiza sytuacji gospodarczej przedsiębiorstw i poszczególnych sektorów gospodarki należy do zasadniczych elementów oceny wpływu wprowadzonych ograniczeń praw i wolności na dobrostan obywateli.
- Wprowadzane od II kwartału 2020 roku ograniczenia w prowadzeniu działalności gospodarczej przez poszczególne typy przedsiębiorstw, a także ograniczenia w przemieszczaniu się i gromadzeniu obywateli, przyczyniły się do strat finansowych w wielu sektorach gospodarki.

- Łączną stratę gospodarki krajowej jaką poniosły sektory: usług, handlu, budownictwa i przemysłu od 16 marca 2020 roku do 26 lutego 2021 roku szacuje się na co najmniej 173 miliardy PLN.
- Największe straty bezpośrednio wynikające z wprowadzonych ograniczeń poniosły sektory usługowe – w tym przede wszystkim zakwaterowanie i gastronomia, kultura, rozrywka i rekreacja oraz niektóre branże transportowe, przede wszystkim transport lotniczy, transport kolejowy i samochodowy transport pasażerski – a także sektor handlu detalicznego.
- Większe różnice w poziomie strat niż pomiędzy sektorami działalności widać między przedsiębiorstwami o różnej klasie wielkości – restrykcje okazały się szczególnie dotkliwe dla mikro i małych przedsiębiorców, a więc najczęściej dla lokalnych i drobnych firm, opartych na polskim kapitale i produkcji. Jest to trend utrzymujący się we wszystkich sektorach.
- Ograniczenia wprowadzone przez Radę Ministrów zmusiły ją ostatecznie do podjęcia działań krótkookresowo „ratujących” sytuację finansową i koniunkturalną – celem sfinansowania działalności nierentownych przedsiębiorstw i utrzymanie wysokiego poziomu zatrudnienia – czyli do masowego finansowania programów antykryzysowych ze środków publicznych. Z kolei wzrost wydatków publicznych prowadzi do wzrostu opodatkowania przedsiębiorstw zdolnych do wykazywania zysku, znacznego wzrostu inflacji i gigantycznego zadłużenia, a ostatecznie zagraża stabilności finansów publicznych.

### **Wpływ ograniczeń praw i wolności wprowadzonych w trakcie epidemii Covid-19 na funkcjonowanie wybranych branż polskiej gospodarki**

- Restrykcje dotyczące prowadzenia działalności gospodarczej najsilniej dotknęły sektora usług – a w nim najbardziej ucierpiała sekcja zakwaterowania i gastronomii, przy czym głębokie pogorszenie koniunktury widoczne jest tu we wszystkich kategoriach mierników.
- Budownictwo jest jedną z branż, które poradziły sobie stosunkowo dobrze z warunkami gospodarczymi spowodowanymi epidemią COVID-19, szczególnie w zestawieniu z sektorami usługowymi.
- Wskutek wprowadzenia licznych ograniczeń oddziałujących negatywnie na funkcjonowanie podmiotów gospodarczych najbardziej ucierpiał zakwaterowanie i gastronomia, działalność rozrywkowa i kulturalna, część branż transportowych oraz handel detaliczny.

## **Restrykcje wprowadzone w związku ze zwalczaniem COVID-19 w Polsce i Anglii na przykładzie branży gastronomicznej: porównanie obostrzeń, środków prawnych użytych do ich wprowadzenia oraz skutków społecznych i gospodarczych**

- Skutki restrykcji związanych z COVID-19 są szczególnie dotkliwe dla branży gastronomicznej: dostawców jedzenia, przedsiębiorców i ich pracowników.
- Angielska gastronomia ucierpiała mniej od polskiej, ze względu na łżejsze obostrzenia.
- Część strat branży gastronomicznej stała się podstawą zysku dla branży finansowej i firm technologicznych. Głównie dzięki zmianom w zachowaniu konsumenckim polegającym na odejściu od używania gotówki, co zwiększa koszty przedsiębiorcy związane z obsługą transakcji bezgotówkowych.

Jakub Wozinski

# Rozdział I.

## Ekonomiczne skutki sanitarnych obostrzeń wprowadzanych w związku z pandemią koronawirusa

### 1.1. Wprowadzenie

4 marca 2020 roku zdiagnozowano w Polsce pierwszy przypadek Covid-19. Wzorując się na rozwiązaniach stosowanych w innych państwach świata polskie władze zdecydowały się wprowadzić daleko idące obostrzenia sanitarne. 12 marca zostały zawieszona zajęcia w szkołach, przedszkolach, żłobkach, a dzień później w sposób drastyczny ograniczono funkcjonowanie m.in. całej gastronomii, siłowni, klubów fitness, basenów, kin czy też galerii handlowych. W kolejnych dniach wprowadzono kolejne restrykcje, które zaczęto znosić dopiero pod koniec maja. W tzw. „drugiej fali” pandemii najdalej idące ograniczenia działalności gospodarczej zaczęto wprowadzać od połowy października 2020 roku i utrzymano je aż do wiosny kolejnego roku. W drugiej połowie 2021 roku rząd nie zdecydował się już na podjęcie tak daleko idących działań, choć nadal zachował część ograniczeń m.in. w funkcjonowaniu lokali gastronomicznych i punktów usługowych.

Podjęte działania przyniosły znaczne szkody całej gospodarce. W 2020 roku polski Produkt Krajowy Brutto (PKB) spadł o 2,5%, a zanotowany w drugim kwartale spadek o 8,3% był największym od czasów transformacji ustrojowej<sup>1</sup>. Według wstępnych danych w 2021 roku polska gospodarka nadrobiła straty z poprzedniego, odnotowując wzrost o nawet ok. 5,2%<sup>2</sup>. Biorąc jednak pod uwagę wartości

1 <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/rachunki-narodowe/kwartalne-rachunki-narodowe/informacja-glownego-urzedu-statystycznego-w-sprawie-zaktualizowanego-szacunku-pkb-wedlug-kwartalow-za-lata-2019-2020,8,9.html>

2 <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/rachunki-narodowe/roczne-rachunki-narodowe/produkt-krajowy-brutto-w-2021-roku-szacunek-wstepny,2,11.html>

bezwzględne poziom PKB przed pandemią został osiągnięty dopiero pod koniec II kwartału 2021 roku. Uwzględniając przy tym szacowane tempo przyrostu omawianego wskaźnika z okresu przed pandemią polska gospodarka nadal nie zdążyła powrócić do notowanego wówczas trendu. Prognozy dotyczące wzrostu PKB w kolejnych latach również nie pozwalają zakładać, aby przewidywana jeszcze na początku 2020 roku ścieżka wzrostu mogła zostać odbudowana.

## 1.2. Konsekwencje dla polityki fiskalnej i monetarnej

Jedną z podstawowych przyczyn, dla których polska gospodarka wytraciła swój wzrostowy impet były zawirowania w zakresie finansów publicznych. W ramach kolejnych edycji tzw. tarcz antykryzysowych uruchomiono w latach 2020-2021 łącznie 240 mld zł, które przeznaczone zostały m.in. na zwolnienia ze składek ZUS, tzw. postojowe, dopłaty do wynagrodzeń pracowników i inne dotacje<sup>3</sup>. Koszt samej tylko tarczy antykryzysowej Polskiego Funduszu Rozwoju (PFR) 1.0 uruchomionej wiosną 2020 roku wyniósł ok. 61 mld zł, co przełożyło się na rekordowy w historii Polski deficyt budżetowy, który na koniec 2020 roku wyniósł aż 85 mld zł<sup>4</sup>.

Tak znaczna jednorazowa wyrwa w finansach publicznych sprawiła, że rząd wraz z bankiem centralnym zdecydował się podjąć działania, których celem było zmobilizowanie możliwie jak największych środków pieniężnych. Narodowy Bank Polski już w marcu 2020 roku uruchomił program skupu obligacji skarbowych, Banku Gospodarstwa Krajowego oraz Polskiego Funduszu Rozwoju. Do lipca bank centralny nabył aktywa o wartości przeszło 100 mld zł<sup>5</sup>. Pragnąc z kolei zapewnić sobie odpowiednio wysokie przychody budżetowe rząd wprowadził na początku 2021 roku szereg nowych podatków i podwyższył stawki już istniejących. Jako że część z nich dotyczyła tak bazowych dla funkcjonowania całej gospodarki komponentów jak choćby energia elektryczna (której koszt wzrósł m.in. za sprawą wzrostu stawki opłaty mocowej) przyczyniło się do ciągłego nasilania się zjawiska inflacji. Choć w raporcie Narodowego Banku Polskiego (NBP) z marca 2021 zauważano, że polityka rozbudowanych pakietów antykryzysowych połączona z luzowaniem polityki pieniężnej niesie ze sobą pewne zagrożenia, przedstawiona w nim projekcja inflacji zakładała wzrost cen w 2021 roku na poziomie 2,7-3,6%, a w 2022 roku na poziomie 2,0-3,6%<sup>6</sup>. Wedle danych GUS inflacja konsumencka wzrosła w grudniu 2021 roku o 8,6% w porównaniu z analogicznym okresem ubiegłego roku<sup>7</sup>. Biorąc zaś pod uwagę, że analogiczne działania do polskiego rządu i banku centralnego podjęto niemal na całym świecie wzrost inflacji przyjmuje coraz bardziej globalny charakter, co sprawi, że zjawisko wzrostu cen pogłębi się jeszcze bardziej bez możliwości skorygowania go przy pomocy środków dostępnych instytucjom krajowym.

Kolejnym niepokojącym skutkiem wprowadzanych pandemicznych obostrzeń stał się skokowy przyrost zadłużenia publicznego. Liczony według metodologii unijnej dług publiczny urósł z 1067,1

3 <https://pfrsa.pl/tarcza-finansowa-pfr.html>

4 <https://www.gov.pl/web/finanse/rada-ministrow-przyjela-sprawozdanie-z-wykonania-budzetu-2020>

5 <https://www.nbp.pl/edukacja/zasoby/broszury/programy-skupu-aktywow.pdf>

6 [https://www.nbp.pl/polityka\\_pieniezna/dokumenty/raport\\_o\\_inflacji/raport\\_marzec\\_2021.pdf](https://www.nbp.pl/polityka_pieniezna/dokumenty/raport_o_inflacji/raport_marzec_2021.pdf)

7 <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/ceny-handel/wskazniki-cen/wskazniki-cen-towarow-i-uslug-konsumpcyjnych-w-grudniu-2021-roku,2,122.html>

mld zł na koniec 2019 roku do 1418 mld zł na koniec 2021 roku<sup>8</sup>. Znaczna część tego przyrostu wynikała wprost z przyjętej strategii radzenia sobie z pandemią i przeznaczona została na działania antykryzysowe. Zaciągnięcie tak sporych zobowiązań nie przełożyło się niestety na żadne inwestycje, które dawałyby szanse na przyniesienie ze sobą wymiernej stopy zwrotu (dla porównania szacowany przez władze całkowity koszt budowy Centralnego Portu Komunikacyjnego to ok. 35 mld zł, a planowanych nowych bloków elektrowni jądrowych to 105 mld zł). Zdaniem twórców programu tarcz antykryzysowych ich podstawowym celem było przede wszystkim uratowanie możliwie jak największej liczby podmiotów gospodarczych przed upadkiem i zapewnienie im finansowej płynności. To zadanie w kontekście nałożonych bezprecedensowych ograniczeń zostało zrealizowane, lecz przyczyniło się do zasygnalizowanych już wzrostów obciążeń podatkowych, destabilizacji polityki fiskalnej i monetarnej, a także wzmogło niestabilność otoczenia instytucjonalno-prawnego. Według badań zaprezentowanych przez Główny Urząd Statystyczny w grudniu 2021 r. istotna część przedsiębiorców wyraża wciąż obawy związane z przyszłością prowadzonej przez siebie działalności. Dotyczy to w szczególności mniejszych podmiotów<sup>9</sup>.

Pomimo tego, że uruchomiona w ramach tarcz antykryzysowych pomoc była rekordowa pod względem przyznanych środków, jej udzielanie wiązało się z szeregiem trudności. Będąc pozbawiona możliwości prowadzenia działalności zarobkowej znaczna część przedsiębiorców musiała jednocześnie wywiązywać się z rozmaitych obowiązków podatkowych i formalnych. Nie przewidziano również faktu, że całkowite zawieszenie możliwości prowadzenia działalności okaże się szczególnie niekorzystne dla mikro- i małych firm, z których wiele nie posiadało odpowiednich zasobów finansowych umożliwiających przetrwanie najbardziej kryzysowego okresu. Wedle danych z Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej jeszcze w 2019 r. zawieszono w Polsce 108 tys. działalności gospodarczych. W 2020 r. liczba ta wzrosła do ok. 150 tys., a w 2021 r. do 273,9 tys. Liczba bankructw wzrosła zaś w 2020 roku o 20% w porównaniu z poprzednim rokiem do 1250<sup>10</sup>.

### 1.3. Koszty dla sektora prywatnego

Oprócz szkód, które da się ująć przy pomocy wartości liczbowych wspomnieć należy również o szkodach wynikających z narastającego chaosu prawnego. Wprowadzanym obostrzeniom o charakterze sanitarnym towarzyszył bowiem znaczny poziom nieprzewidywalności i chaosu legislacyjnego. Począwszy od marca 2020 r. przepisy regulujące niezwykle istotne z punktu widzenia prowadzenia działalności gospodarczej obszary są wprowadzane z pominięciem przyjętych standardów zakładających m.in. zakładających zachowanie odpowiedniego okresu na zaznajomienie się z zapisami przed ich wejściem w życie. Oprócz tego rządzący nagminnie zmieniają przedstawiane uprzednio kryteria wprowadzania ograniczeń (m.in. ogłoszoną 4 listopada 2020 r. tzw. „mapę drogową”), utrudniając w ten sposób jeszcze bardziej możliwość dostosowania się do niecodziennych okoliczności.

8 <https://www.gov.pl/web/finanse/zadluzenie-sektora-finansow-publicznych>

9 <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/koniunktura/koniunktura/wplyw-pandemii-covid-19-na-koniunkturę-gospodarczą-oceny-i-oczekiwania-dane-szczegolowe-oraz-szeregi-czasowe-aneks-do-publicacji-grudzien-2021,6,15.html>

10 <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/podmioty-gospodarcze-wyniki-finansowe/przedsiębiorstwa-niefinansowe/rejestracje-i-upadłości-przedsiębiorstw-w-iii-kwartale-2021-roku,29,11.html>

Prawodawcy złamali tym samym szereg podstawowych zasad zarządzania kryzysowego, które wymagają od państwa zapewnienia odpowiedniej stabilności i czytelności przy podejmowaniu decyzji.

Wprowadzane w Polsce ograniczenia sanitarne nie dotknęły wszystkich w ten sam sposób. Spośród firm najbardziej ucierpiały te, które funkcjonowały na mniejszą skalę czy też z racji charakteru wykonywanej pracy miały ograniczone możliwości przejścia na tryb *online*. Dotyczyło to w szczególności całego handlu. Sanitarne obostrzenia przyczyniły się natomiast do bezprecedensowego rozwoju sektora e-commerce, który w całym 2020 roku zanotował rekordowy wzrost o 26%. Coraz większy udział w tym segmencie uzyskali jednak światowi potentaci. Amerykańska firma Amazon, globalny lider branży, oddał w Polsce w ciągu ostatnich dwóch lat trzy nowe centra logistyczne, zwiększając tym samym ich liczbę do dziesięciu, a od początku 2020 r. zwiększył zatrudnienie z 18 tys. do 23 tys. osób<sup>11</sup>. Budowę nowych centrów logistycznych rozpoczęła także m.in. niemiecka firma Zalando. Choć w 2020 roku w Polsce założono 12 tys. nowych sklepów internetowych epidemicznym obostrzeniom towarzyszyło także masowe zamykanie sklepów stacjonarnych wszelkiego rodzaju. Według danych Głównego Urzędu Statystycznego w 2020 roku ubyło w Polsce prawie 14 tys. sklepów i stacji paliw<sup>12</sup>. Równie wielkie zniszczenia polityka surowych obostrzeń wyrządziła w gastronomii, która straciła w pierwszym pandemicznym roku aż 8 tys. podmiotów w skali całego kraju, a kolejne upadłości w 2021 roku sprawiły, że pod względem liczby działających lokali Polska cofnęła się do 2019 roku.

W ostatnich miesiącach przedsiębiorcy wskazują<sup>13</sup>, że najbardziej dotkliwym skutkiem pandemii jest ogólny wzrost kosztów prowadzonej działalności. Koszty te stanowią skutek wspomnianej już polityki monetarnej i fiskalnej, która była nieodzowna do wprowadzenia najdalej idących ograniczeń. Prowadzi to do wniosku, że ewentualne ponowne sięgnięcie po tego typu środki może doprowadzić do niezwykle niekorzystnych skutków. Wprowadzone w Polsce lockdowny (w marcu i grudniu 2020 r.) przyniosły ze sobą potężne zaburzenia począwszy od sfery finansów publicznych, a skończywszy na funkcjonowaniu całej gospodarki, ze szczególnymi szkodami wyrządzonymi w sektorze małych i średnich przedsiębiorstw. To właśnie te podmioty wydają się być dziś najbardziej podatne na rozpatrywane w kontekście przyszłych wzrostów liczby zakażeń radykalne obostrzenia sanitarne.

Wbrew dominującemu na początku pandemii przekonaniu, iż lockdowny stanowią najbardziej efektywne narzędzie polityki zdrowotnej w kontekście nagłego przyrostu dziennej liczby zachorowań w ostatnim czasie pojawiają się badania naukowych sugerujące, że nie ma na to dowodów<sup>14</sup>. Zdaniem grupy naukowców z John Hopkins University, którzy zbadali dane udostępniane przez władze medyczne z całego świata nie da się dowiedzieć, że liczba zgonów na Covid-19 spada w zależności od surowości ograniczeń związanych z lockdownem. W świetle przedstawionych przez nich wniosków wprowadzone w Europie i USA ograniczyły śmiertelność o zaledwie 0,2%. Przeprowadziwszy z kolei krytyczną analizę ponad 80 badań naukowych, które w pierwszych miesiącach pandemii

11 <https://blog.aboutamazon.pl/amazon-w-polsce/amazon-zwieksza-liczbe-sta%C5%82ych-miejsc-pracy-do-23-000-i-intensywnie-inwestuje-w-rozwoj-swojej-dzia%C5%82alnosci-w-polsce>

12 [https://stat.gov.pl/files/gfx/portalinformacyjny/pl/defaultaktualnosci/5466/7/27/1/rynek\\_wewnetrzny\\_w\\_2020\\_roku.\\_publikacja\\_w\\_formacie\\_pdf.pdf](https://stat.gov.pl/files/gfx/portalinformacyjny/pl/defaultaktualnosci/5466/7/27/1/rynek_wewnetrzny_w_2020_roku._publikacja_w_formacie_pdf.pdf)

13 <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/koniunktura/koniunktura/wplyw-pandemii-covid-19-na-koniunkturę-gospodarczą-oceny-i-oczekiwania-dane-szczegolowe-oraz-szeregi-czasowe-aneks-do-publicacji-grudzien-2021,6,15.html>

14 J. Herby i inni, *A Literature Review and Metaanalysis of the Effects of Lockdowns on Covid-19 Mortality*, Studies in Applied Economics, No.200/January 2022, <https://sites.krieger.jhu.edu/iae/files/2022/01/A-Literature-Review-and-Meta-Analysis-of-the-Effects-of-Lockdowns-on-COVID-19-Mortality.pdf>

służyły jako uzasadnienie dla podejmowanych radykalnych środków prof. Douglas W. Allen z Simon Fraser University w Kanadzie pokazał, że w większości ich autorzy przeceniali korzyści wynikające z wprowadzenia lockdownu i jednocześnie niedoszacowali związane z nimi straty. W efekcie zasadne jest uznanie lockdownów za największą porażkę polityki publicznej w najnowszych dziejach<sup>15</sup>.

## 1.4. Konsekwencje polityki zerocovid

Stosując niefarmakologiczne środki walki z koronawirusem politycy powinni brać pod uwagę wszystkie potencjalne szkody uboczne, które w praktyce dotyczą wszystkich sfer życia społecznego. Przy podejmowaniu decyzji o wprowadzeniu lockdownów i innych sanitarnych obostrzeń rządzący opierali się przede wszystkim na rekomendacjach epidemiologów, nie dając w równym stopniu wybrzmieć opiniom specjalistów z innych dziedzin (o czym świadczył chociażby skład personalny Rady Medycznej przy premierze). Przyjęcie perspektywy czysto medycznej zwiększa ryzyko, że przy wprowadzaniu poszczególnych ograniczeń nie zostanie przeprowadzony odpowiedni i kompleksowy rachunek kosztów społecznych. Dlatego zdaniem niektórych ekonomistów polityka lockdownów i daleko idących ograniczeń stoi w sprzeczności z obowiązującymi do tej pory rekomendacjami polityki społecznego dobrobytu<sup>16</sup>. Ta zaś przewiduje, że przy podejmowaniu politycznych decyzji ingerujących w tak znacznym zakresie w życie wszystkich obywateli powinno szukać się odpowiedniego zbalansowania kosztów ponoszonych przez różne grupy społeczne. Lockdowny i ograniczenia sanitarne prowadzą do znacznych nieefektywności, ponieważ ich koszty są ponoszone proporcjonalnie bardziej przez osoby młodsze i zdrowsze, choć to właśnie ich swobodna aktywność znacząco redukuje koszty walki z pandemią ponoszone przez całe społeczeństwo. Oprócz tego w przypadku reagowania na Covid-19 zdecydowanie większy nacisk zamiast na ograniczanie transmisji powinien zostać położony na podejmowanie działań, które redukują zakres kosztów zewnętrznych (np. poprzez zwiększenie mocy służby zdrowia, przyspieszone badania nad obiecującymi lekami), a nie sprowadzają się do zwykłego ograniczania aktywności całego społeczeństwa.

Innym z niezwykle istotnych kosztów strategii „ZeroCOVID”, który wymyka się ścisłym kalkulacjom jest masowe wyłączenie z pracy osób, które w wyniku uzyskania pozytywnego wyniku testu na Covid-19, nawet pomimo braku wyraźnych objawów zachorowania, kierowane są na kwarantannę. Masowe absencje w firmach znacząco obniżają moce produkcyjne, tworzą zaległości i pogłębiają chaos organizacyjny związany z pozostałymi ograniczeniami. Przymusowe kwarantanny stały się jednym z głównych czynników uniemożliwiających wielu przedsiębiorców odrobienie największych strat poniesionych w pierwszych miesiącach pandemii, a także istotnym czynnikiem destabilizującym politykę kadrową. Przetrzywanie na kwarantannie kilkuset tysięcy osób przez dłuższy czas przyczynia się także do zauważalnego spadku popytu na wiele usług, co istotnie wpływa na kondycję finansową wielu podmiotów.

15 D. Allen (2022) Covid-19 Lockdown Cost/Benefits: A Critical Assessment of the Literature, *International Journal of the Economics of Business*, 29:1, s. 1-32

16 P. Boettke, B. Powell, „The Political Economy of the COVID-19 Pandemic”, *Social Science Research Network*, [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=3764085](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3764085)

## 1.5. Dług zdrowotny a rynek pracy

---

W kontekście narastających w ostatnich latach problemów demograficznych nie sposób nie wspomnieć także o zniszczeniach, jakie narzucane sanitarne obostrzenia poczyniły w systemie zdrowotnym. Dostęp do opieki medycznej został w sposób katastrofalny ograniczony, przez co spadła ilość wykonywanych świadczeń. Zaciągany wciąż od marca 2020 roku ogromny dług zdrowotny będzie się w ten sposób przekładał na narastające problemy zdrowotne wielu obywateli. Tylko w 2020 roku średnia oczekiwana długość życia w Polsce spadła o ponad rok. Oznacza to, że przy narastających problemach z brakiem rąk do pracy polska gospodarka będzie się musiała dodatkowo mierzyć z nadmiarową liczbą zachorowań i zgonów wśród osób w wieku produkcyjnym. Zjawisko to nie będzie niestety marginalne, gdyż liczba badań przesiewowych w zakresie kardiologii czy też onkologii została wskutek świadomej decyzji władz zredukowana okresowo w znacznym odsetku. Jednocześnie w następstwie wprowadzonej od początku 2021 r. reformy systemu podatkowego pracodawcy i przedsiębiorcy zostali obarczeni wyższymi niż do tej pory kosztami opłacanej składki zdrowotnej.

Wdrażane środki sanitarne stworzyły w ten sposób znaczne zagrożenie dla dobrostanu całej siły roboczej, która wedle prognoz demograficznych będzie się w dłuższej perspektywie stale kurczyła. Ponoszone przez państwo finansowe koszty polityki powstrzymywania Covid-19 za wszelką cenę są znaczne, gdyż wymagają m.in. wykonywania ogromnej liczby testów, stosowania kosztownych procedur oraz stałego zwiększania płac personelu medycznego. W 2021 roku przeznaczono na ten cel 27 mld zł<sup>17</sup>, a kontynuacja obecnej strategii będzie powodowała, że w kolejnych latach podatnicy będą musieli ponosić być może jeszcze większe ciężary.

## 1.6. Ryzyka związane z kontynuacją obecnej polityki

---

Zbliżając się niebezpiecznie do konstytucyjnego progu dozwolonej wysokości zadłużenia polskie państwo decydując się na kolejne lockdowny i skrajne obostrzenia ryzykowałoby tym samym destabilizacją nie tylko sektora publicznego, ale i całej gospodarki. Kontynuacja luźnej polityki fiskalnej wiązałaby się z kolei z niebezpieczeństwem nasilenia trendów inflacyjnych w sytuacji, w której wskaźnik wzrostu cen dóbr konsumenckich osiąga już najwyższe od lat poziomy. Wobec konieczności zaprzestania działalności na dłuższy czas znaczna część przedsiębiorców zmuszona byłaby albo zawiesić działalność albo ogłosić upadłość. Tym samym zyskałyby na tym znacznie lepiej przystosowane do wymagającego reżimu sanitarnego duże podmioty zagraniczne, które posiadają dużą przewagę kapitałową. Nade wszystko zaś powrót do radykalnych rozwiązań sanitarnych jeszcze bardziej pogłębiłby całkowicie destrukcyjną dla planowania działalności gospodarczej i prowadzenia długofalowych inwestycji sytuację prawną.

Scenariusz, w którym utrzymywaniu obowiązujących i wprowadzaniu kolejnych obostrzeń sanitarnych będzie towarzyszyła seria kolejnych tarcz antykryzysowych grozi również nadmiernym uzależnieniem prowadzenia działalności gospodarczej od pomocy państwa i zwiększeniu biurokracji.

---

17 <https://www.gov.pl/web/zdrowie/strategia-walki-z-pandemia-covid19>

Zawarte w dotychczasowych transzach przepisy nie były we wszystkich obszarach wystarczająco jasne, a pomoc w wielu przypadkach udzielana wybiórczo oraz zbyt opieszale. Kontynuacja polityki sanitarnej w dotychczasowym kształcie może doprowadzić do utrwalenia schematów, które nie sprzyjają budowaniu zaufania do państwa ani stanowionego przez nie prawo. Jednocześnie różnego rodzaju nadzwyczajne programy pomocowe nie powinny wchodzić w skład stałego repertuaru działań rządzących, gdyż tworzy to dla nich nadmierną pokusę ingerencji w funkcjonowanie gospodarki rynkowej.

Zmobilizowanie do walki z pandemią tak ogromnych środków finansowych po stronie państwa oraz wymuszenie na sektorze prywatnym, aby kosztem własnych oszczędności sfinansował długotrwałe zaburzenia w prowadzonej działalności rodzi pytania o koszty alternatywne. Badania z 2020 roku pokazywały, że wprowadzenie lockdownu i pozostałych ograniczeń zmusiło znaczną część działających podmiotów do korekty podjętych wcześniej planów rozwojowych. Badania Krajowego Rejestru Długów pokazało, że 27% przedsiębiorców wstrzymało się z zatrudnieniem nowych pracowników, a w co piątą zrezygnowano z inwestycji w innowacje<sup>18</sup>. Mimo iż kolejne badania tego typu ukazywały już lepszą ocenę sytuacji zasadne jest stwierdzenie, że podjęte od początku pandemii działania o charakterze sanitarnym przyczyniły się do trwałego pogorszenia koniunktury w gospodarce. Na dodatek jako kolejny czynnik utrudniający rozwój i przeprowadzanie inwestycji wpływa związana z wysoką inflacją konieczność stałego zwiększania budżetów płacowych pomimo tego, że wzrostowi płac nie towarzyszy proporcjonalny wzrost wydajności.

## 1.7. Podsumowanie

Hołdowanie przepisom sanitarnym opartym na niemożliwej do zrealizowania zasadzie „ZeroCovid” sprawiło, że polska gospodarka została nieoczekiwanie zepchnięta ze ścieżki wzrostu i doznała szoku związanego z nagłym ustaniem możliwości prowadzenia działalności gospodarczej w wielu obszarach. Dodatkowym czynnikiem, który pogłębił wynikłe w ten sposób trudności okazała się wielka reforma systemu podatkowego w Polsce (tzw. Polski Ład), która została przeprowadzona pomimo tego, że obostrzenia sanitarne same w sobie stanowiły dla znacznej części sektora prywatnego wielki szok i okoliczność wprowadzającą bardzo wiele komplikacji. Jednocześnie Ministerstwo Finansów udzieliło zagranicznym podmiotom działającym na terenie Polski faktycznej gwarancji utrzymania stałych zasad opodatkowania. W kontekście koordynowanego przez Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju projektu wprowadzenia w życie globalnego podatku minimalnego polskie władze wyneogcowały pozostawienie stawki CIT na niezmiennym poziomie. W tym świetle utrzymanie bądź zaostrzenie obostrzeń sprzyjałoby w jednoznaczny sposób podmiotom działającym w środowisku międzynarodowym.

Decydując się na walkę z pandemią przy pomocy niezwykle kosztownych metod polskie państwo przyzwoliło na zmarnotrawienie znacznych zasobów kapitałowych, które można było przeznaczyć na szereg inwestycji rozwojowych, przede wszystkim w zakresie energetyki czy też infrastruktury.

18 <https://krd.pl/centrum-prasowe/informacje-prasowe/2020/pandemia-wymusza-biznesowe-oszczednosci-wydatki-tnie-juz-2-3-firm>

Na przestrzeni kilku miesięcy rozdysponowano środki, które w normalnych okolicznościach zostałyby wydane dopiero po wieloletnich planach i konsultacjach. Zmuszenie zaś firm, aby w podobnych sposób zaniechały swoich długofalowych strategii i skonsumowały część posiadanych zasobów kapitałowych ograniczyło perspektywy rozwojowe całej gospodarki. Świadczy o tym chociażby wspomniany już fakt, że Polsce nie udało się powrócić na prognozowaną jeszcze na początku 2020 r. ścieżkę wzrostu jeśli chodzi o szacunkowy wzrost PKB.

Dotychczasowe doświadczenie walki z koronawirusem przy pomocy ciągłego stanu wyjątkowego ukazało z całą mocą wszystkie wady takiego właśnie podejścia. Pragnąc powstrzymać rozprzestrzenianie się wirusa za wszelką cenę państwo wpada w spiralę narastających kosztów finansowych, zdrowotnych, prawnych, organizacyjnych i społecznych, które jeszcze bardziej redukują zasoby potrzebne do radzenia sobie z zaistniałą sytuacją. Uderzając w finanse publiczne, stabilność waluty i cen, oszczędności firm i gospodarstw domowych, przewidywalność systemu prawnego, podnosząc zobowiązania podatkowe oraz osłabiając potencjał służby zdrowia, stosowane do tej pory środki sanitarne w większości przygotowują pole pod eskalację trudności w wielu innych obszarach. Bez akceptacji ryzyka związanego z możliwością swobodnego rozprzestrzeniania się koronawirusa przerwaniu tej spirali ogromnych kosztów nie jest możliwe.

Cezary Mech

## Rozdział II. Prawdziwe Koszty Pandemii

---

### 2.1. Wprowadzenie

---

Seminaryjne posiedzenie Kolegium Najwyższej Izby Kontroli dotyczące „efektywności i rozliczalności finansów publicznych” które pierwotnie miało się odbyć 18 listopada 2020 r. z powodu pandemii i związanych z nią konsekwencji dla uczestników zostało przesunięte. Tak się złożyło że autor w zamówionym na tą okazję raporcie<sup>1</sup> już w pierwszych zdaniach odniósł się do konieczności oceny efektywności działania władz publicznych w okresie pandemii głosząc: „Obecnie Polska zмага się z załamaniem systemu finansów publicznych spowodowanym nieumiejętnością poradzenia sobie z pandemią wirusa Covid-19, co w znacznym stopniu jest efektem braku mechanizmu oceny alternatywnych metod realizacji tego „zadania”. Podczas gdy w finansach publicznych zasadą nie powinna być oszczędność na kosztach działania zapobiegających wygenerowaniu olbrzymich kosztów zaniechania. A na Najwyższej Izby Kontroli, w ramach swojej odpowiedzialności, ciężki ukazanie braków i błędów poszczególnych struktur, jak i kontrolowanych instytucji<sup>2</sup>. Decyzja zaprzestania walki z wirusem i zgoda na współżycie z nim miała i ma olbrzymie konsekwencje finansowe i będzie skutkowałą znacznym zmniejszeniem aktywności gospodarczej<sup>3</sup>. Niestety ale debata publiczna dotycząca tego zagadnienia<sup>4</sup> przygniata inne aspekty koniecznej reformy finansów publicznych,

1 C. Mech “Budżet zadaniowy a NPVtax”; Kontrola Państwowa nr 6/II (401) specjalny; Warszawa 2021.

2 Kluczowym jest odpowiedź na pytanie dlaczego mimo podjęcia kontrowersyjnej decyzji o przedwczesnym otwarciu gospodarki, żadna znacząca siła polityczna nie skrytykowała tego kroku, koncentrując się jedynie na głoślowym nagłaśnianiu nieradzenia sobie ze skutkami pandemii. Na ile również uwarunkowania polityczne, w tym międzynarodowe krępują decydentów Polski w podejmowaniu racjonalnych decyzji. I dlaczego mimo pozytywnych wyników odmiennej strategii w Chinach nie zdecydowano się na skopiowanie skutecznych rozwiązań?

3 Autor opisuje to na przykładzie konsekwencji gospodarczych dla gospodarki USA i Chin w artykule „COVID-19 pułapką Tukidydesa”; Obserwator Finansowy (<https://www.obserwatorfinansowy.pl/bez-kategorii/rotator/covid-19-pulapka-tukidydesa/>), 29 września 2020 r.

4 Autor już w pierwszej połowie 2020 r. w wielu programach medialnych szeroko argumentował nieracjonalność otwierania gospodarki zanim nie pokona się pandemia, przywołując doświadczenia z hiszpanką po I Wojnie Światowej, jak i efekty działań Chin. Zob. np.: artykuł w Rzeczpospolitej „Cezary Mech: Polsce może grozić druga Jałta” 9 maja 2020 r., „Debate tygodnia” Polsatu 11 i 18 kwietnia 2020 r., w Republice m. in. 17 kwietnia 2020 r. (<https://www.youtube.com/watch?v=m5T3hrCS7W8>) i programach radiowych tamtego okresu takich jak Radio Wnet 30 kwietnia 2020 r. (<https://wnet.fm/2020/04/30/dr-cezary-mech-trzeba-najpierw-zdusic-wirusa-jak-chiny-czy-korea-a-potem-walczy-cz-kryzysem/>).

w dziedzinie utworzenia rachunkowości zarządczej budżetu. Mimo iż brak racjonalności w powyższym zakresie ma negatywne konsekwencje w kryzysach strukturalnych których jesteśmy obecnie świadkami.” Również występując w debacie Ordo Iuris „Ekonomiczne skutki ograniczeń wprowadzonych w związku z epidemią COVID-19” 20 grudnia 2021 r.<sup>5</sup> starał się przekazać jako niepoprawne metodologiczne utożsamianie działania państwa, mające na celu ograniczenie rozprzestrzeniania się wirusa Cov19 ze stratami gospodarczymi całych „sektorów usług, handlu, budownictwa i przemysłu” spowodowanych prawnymi obostrzeniami. Gdyż w dobie pandemii wartość sprzedanych produktów, a zwłaszcza wytwarzanych usług musi być pomniejszana przez koszty, często wieloletnie, zarażeń które następują w tym procesie. Powyższe koszty kształtują się różnie w różnych dziedzinach świadczonych usług i zależą od natężenia pandemii, niemniej mogą sprawić że sprzedaż niektórych usług może nie tylko nie powiększać wytwarzanego Produktu Krajowego Brutto (PKB), ale nawet mieć ujemną wartość w przypadku dużej zakaźności w procesie sprzedaży.

O ile ukazywanie kosztów pandemii, która kosztowała świat spadkiem aktywności gospodarczej o 3% PKB w roku 2020 jest właściwe, o tyle przerzucanie winy na działania państwa musi być podparte wyliczeniami kosztów alternatywnych. Wszelkiego typu wyliczenia strat gospodarczych spowodowane działaniem wirusa, zakłócenia w produkcji przemysłowej i asymetrycznie cięższe straty w usługach należy jak najbardziej podejmować i szacować. Niemniej aby miały one ekonomiczny sens to powinny być porównywane do konsekwencji alternatywnych regulacji, jak i scenariusza w którym wirus jest wyparty z powodu skutecznego działania władz publicznych, w wyniku którego został on skutecznie zwalczony, a społeczeństwo wraca do przedpandemicznych zachowań produkcyjno-konsumpcyjnych typowych dla roku 2019.

Niestety, ale obecnie dominujący kierunek analiz jest nakierowany na rozważania, jak wszelkiego typu lockdowny i ograniczenia aktywności przez władze publiczne, wpływają na działalność publiczną i różne branże, zmniejszając aktywność gospodarczą i powodując straty instytucji biznesowych. Celem powyższego artykułu jest zaprezentowanie modelu oceny działań władz publicznych w aspekcie walki z wirusem z punktu widzenia maksymalizacji dobrostanu obywateli, w tym stabilności i ograniczenia ryzyka operacyjnego organizacji gospodarczych.

## 2.2 „Koszt” wirusa i próba oszacowania strat pandemicznych

Wirus Cov19 skutkuje nadzwyczajnym wzrostem zachorowalności ludzi, silnym obciążeniem służby zdrowia i wysoką śmiertelnością. Pod względem gospodarczym, niezależnie od tragedii czysto ludzkich, na masową skalę powoduje znaczące obciążenie służby zdrowia, wzrost ryzyka zawodowego środowisk medycznych które w przypadku USA sprawiło, że nakłady na sektor wzrosły o 2 pkt% PKB<sup>6</sup>. Jest to koszt bezpośredni, poza którym występuje koszt wtórny który sprawia, że nakierowa-

5 Zob. nagranie dostępne w: Wpływ epidemicznych ograniczeń na polską gospodarkę – debata ekspertów, <https://ordoiuris.pl/wolnosc-gospodarcza/wplyw-epidemicznych-ograniczen-na-polska-gospodarke-debata-ekspertow>, dostęp: 27.01.2022 r.

6 Za „Centers for Medicare and Medicaid Services” The Daily Shot 17.12.2021.

nie służby zdrowia na zwalczanie wirusa ma również ten efekt, że potrzeby w tym zakresie utrudniają leczenie innych chorób trapiących obywateli. Pod względem ekonomicznym mającym wpływ długoterminowy jest fakt, że chorzy na Cov19 nie tylko przestają być pracownikami w okresie choroby, ale w efekcie powikłań częściej chorują również w przyszłości. Potrzebują nie tylko długoterminowej opieki medycznej w tym psychiatrycznej, ale powyższe przerwy w aktywności gospodarczej nie tylko są kosztem społecznym, ale również utratą produktywności przez chorego i wyhamowania jego kariery zawodowej. Niestety ale największe straty gospodarcze społeczeństwo ponosi gdy osoby chore przedwcześnie umierają, a więc wieloletnie korzyści jakie z ich aktywności zaowocowałyby tworzoną PKB są bezpowrotnie utracone, na równi z nakładami społecznymi poniesionymi na wykształcenie danej osoby. Podobne straty występują w przypadku osób wyleczonych, ale obarczonych powikłaniami, które w ich wyniku kończą się przedwczesną śmiertelnością. Skala strat gospodarczych jest uzależniona od kwalifikacji pracownika na równi z oczekiwanym okresem ich aktywności gospodarczej.

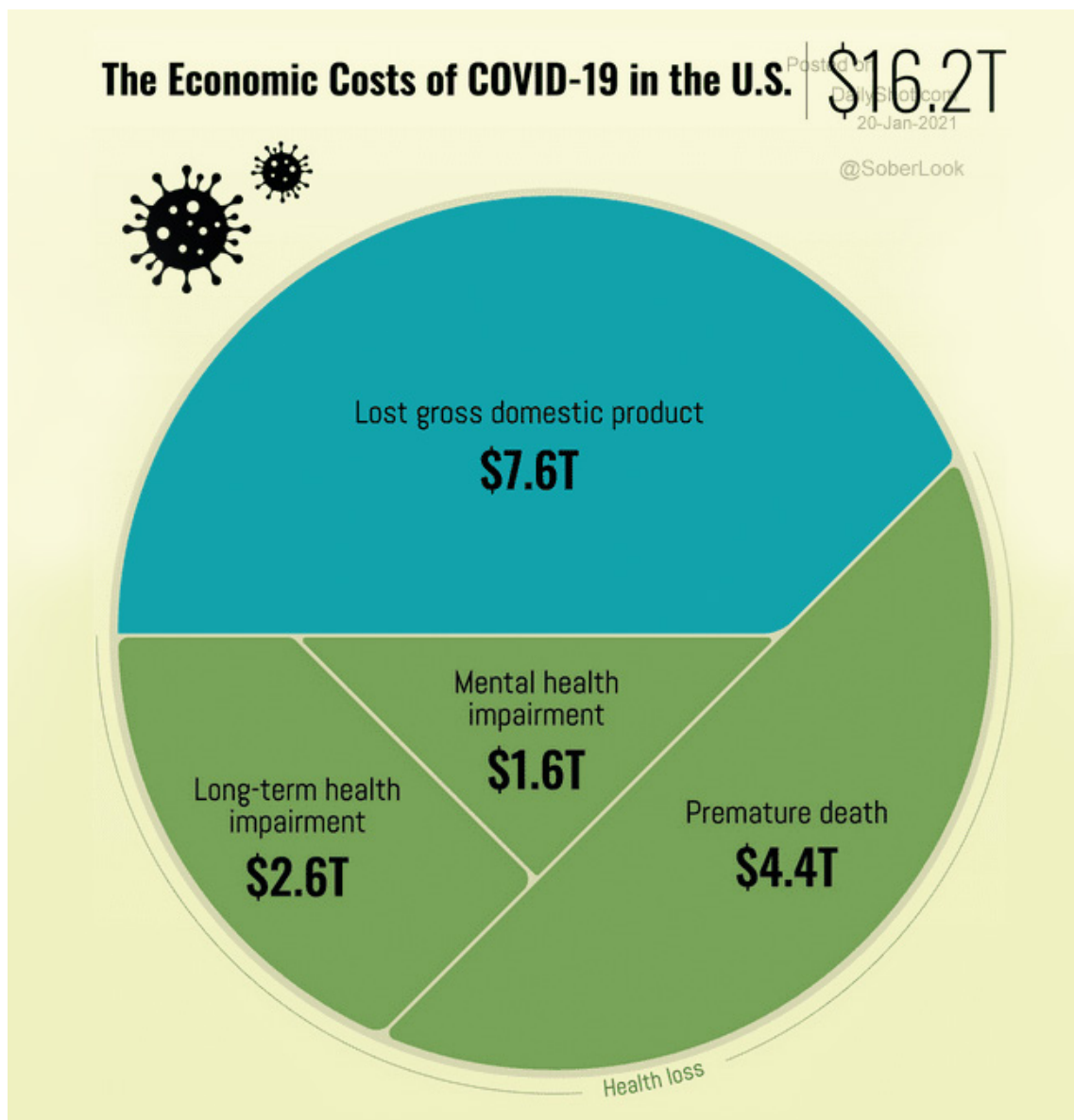
W ten sposób wyliczalne straty gospodarcze dotyczą również osób które w wyniku obciążenia służby zdrowia Cov19 nie mogą z niej skorzystać, lecząc się na inne przypadłości chorobowe i w efekcie ciężiej chorują, mają powikłania, wzrasta ich zapotrzebowanie na długoterminową opiekę medyczną i przedwcześnie umierają. W tym przypadku również utrata potencjalnego PKB, bazy podatkowej powinna być skrupulatnie szacowana i dyskontowana. Szacunki powyższe w układzie NPV (wartości bieżącej netto) uwzględniają straty wieloletnie, a nie tylko danego roku, trafniej prezentują koszty walki z pandemią w danym roku sprawozdawczym. Należy również pamiętać, że nawet nadzwyczajna śmiertelność osób nieaktywnych zawodowo ma wpływ na zmianę struktury konsumpcji, na równi ze zmianami zachowań ekonomicznych osób obawiających się zarażenia, co ma negatywny wymiar finansowy.

Według zaprezentowanej powyżej metodologii The Daily Shot 20 stycznia podał szacunki strat gospodarczych USA w 2020 r.<sup>7</sup> Według tych danych przedwczesna śmierć osób chorych na Cov19 była równoważna utracie 4,4 bln dol. amerykańskiego PKB. Długoterminowe skutki choroby to 2,6 bln dol PKB, a stary spowodowane nasileniem się chorób psychicznych to utrata 1,6 bln dol PKB. Biorąc pod uwagę PKB Stanów Zjednoczonych w wysokości 21 bln w 2020 r. to straty z powodu Cov19 wynoszą w sumie 41% amerykańskiego PKB<sup>8</sup>. Gdyby przełożyć tego typu szacunek na PKB Polski, zakładając że jest on konserwatywny z powodu wyższej nadzwyczajnej śmiertelności w Polsce, to straty kosztowały nas 954 mld utraconego PKP, a więc zdecydowanie więcej niż podają to klasyczne wyliczenia strat pandemicznych.

7 Graf 1.

8 PKB USA wg Banku Światowego w 2020 r wyniosło 20,94 bln USD. Straty związane z przedwczesną śmiertelnością to 21% PKB, długoterminowym skutkami choroby 12,4%, a nasilenie chorób psychicznych to strata w wysokości 7,6% PKB. Produkt Krajowy Brutto Polski wg Głównego Urzędu Statystycznego w 2020 r. wyniosło 2323,9 mld zł.

Graf 1.



Źródło: *The Daily Shot*; 20.01.2020

### 2.3. Ekoinflacja

Cov19 ma obecnie największy negatywny wpływ na procesy gospodarcze na świecie, dlatego również przyspieszenie procesów inflacyjnych<sup>9</sup> łączy się z antykryzysowymi pakietami fiskalnymi,

<sup>9</sup> Wg Numera Analytics (*The Daily Shot* z 19.12.2021) z 87%-owym prawdopodobieństwem światowa inflacja przekroczy wieloletnią średnią inflację w wysokości 2,7% i będzie wynosiła 6,4% w 2022 r.

jak i działaniami banków centralnych ratujących aktywność gospodarczą, która słabnie z powodu pandemii. Uznawanie kosztów inflacji w całości jako konsekwencji kryzysu pandemicznego nie jest uprawnione, gdy światowa gospodarka jest jednocześnie poddana szokowi energetycznemu na skalę 6% światowego PKB, co przy mnożniku 1,5 równa się 9 bln dol.<sup>10</sup> Kryzys energetyczny, który nakłada się na pandemię na świecie jest związany z drastycznym wzrostem cen klasycznych surowców energetycznych węgla, ropy naftowej i gazu. Otóż jeżeli porównać globalny rynek tych nośników przed pandemią w 2019 r. z rynkiem 2022 r., przy założeniu przewidywań Międzynarodowej Agencji Energetycznej i cen notowanych na koniec września 2020 r., to okazuje się że wartość wydobywanego węgla w skali świata wzrosła z 600 mld dol. do 2,2 bln dol. Jednocześnie wartość gazu, która historycznie była na poziomie 1/5 rynku ropy, wzrosła z 568 mld dol. do 3,039 bln dol. Wartość ropy wynosząca w 2019 r. 1,351 bln dol. wzrosła do 3,219 bln dol. W sumie klasyczne nośniki energii, które w 2019 r. stanowiły 3% światowego PKB kosztowały 2,519 bln dol. wzrosły do poziomu 8,458 bln dol. i 8,8% PKB, które szacuje się, że w 2022 r. będzie wynosiło 96 bln dol.

Tak wielki szok jest porównywany do kryzysu naftowego lat 70-tych, gdyż odpowiada wzrostowi cen ropy do poziomu 225 dol. za baryłkę i będzie miał podobny efekt inflacyjny jak poprzedni szok, gdyż trudno sobie wyobrazić aby gospodarka światowa mogła jednorazowo zaabsorbować transfer dochodów na poziomie 6% jej PKB.

Powyższy szok inflacyjny nie ma charakteru pandemicznego, gdyż jest efektem polityki forsowanej przez Unię Europejską, dążącą do oziębienia klimatu na naszym globie. W efekcie prowadzonej polityki klimatycznej surowce energetyczne są silnie opodatkowane, a instytucje gospodarcze zniechęcane do inwestowania w źródła ich wydobywania i przetwarzania. Światowe koncerny petrochemiczne ograniczyły inwestowanie w powyższe nośniki o połowę z 750 mld dol. do 350 mld dol.<sup>11</sup> Inwestycje w węgiel są skutecznie blokowane, a w Polsce nastąpiło nawet wyburzenie nowo budowanej elektrowni węglowej w Ostrołęce. Instytucje bankowo-finansowe są zniechęcane do finansowania inwestycji w klasyczne nośniki energii, za pomocą wprowadzonych dla akcjonariuszy kosztownych miar nieistniejącego ryzyka. W efekcie akcjonariuszami koncernów paliwowych przestają być stabilni inwestorzy, a fundusze podwyższonego ryzyka silnie nastawione na przejściowy zysk, a nawet ze względów regulacyjnych przenoszą się do bardziej liberalnie nastawionych jurysdykcji jak to obecnie nastąpiło w przypadku przeniesienia centrali Royal Dutch Shell z Hagi do Londynu. O ile powyższa nierównowaga jest strukturalna, to jednak czas jej wystąpienia nie jest przypadkowy, gdyż jest ściśle powiązany z faktem że 70% długoterminowych kontraktów gazowych musi być negocjowana w 2022 r., a konferencja klimatyczna w Glasgow (COP26) spowodowała wiele krajów świata, w tym Chiny do przyspieszenia procesów kryzysowych, aby nie być poddanym do przyjmowania zobowiązań redukcji emisji CO<sub>2</sub>, które byłyby niekorzystne dla ich gospodarek. W efekcie mimo wysokich cen produktów inwestycje nie są dokonywane, co sprawia że powyższy rynek nie może wrócić do równowagi popytu i podaży, a ekoinflacja rozlewa się na wszystkie dziedziny gospodarki.

10 "This Time is Different"; The International Economy; Fall 2021, s. 68-69.

11 "Can't live without them. Yet"; The Economist; October 9<sup>th</sup>-15<sup>th</sup> 2021, s. 66-67.

## 2.4. Cechy sprzedawanych produktów i usług w okresie pandemii

Wirus roznosi się w ramach kontaktów międzyludzkich, co sprawia że całe sektory usług takie jak turystyka, rekreacja i wypoczynek są szczególnie chorobogenne. W efekcie z jednej strony sami konsumenci unikają korzystania z nich, a z drugiej państwa wprowadzają ograniczenie aktywności zwłaszcza w tych wymienionych sektorach. Powielana jest nieracjonalna narracja jakoby to państwo wprowadzając ograniczenia spowodowało straty podmiotom gospodarczym i odzywają się głosy, aby z tego powodu je rekompensować, w miejsce dotychczasowego liberalnego parygmatu, że to właściciele ponoszą koszty ryzyka operacyjnego.

Podczas gdy charakterystyka świadczonych usług przez podmioty gospodarcze jest taka, że wraz z usługą przekazują oni ekstra „kupon rosyjskiej ruletki” w postaci potencjalnej choroby, a nawet śmierci obsługiwanego klienta. W przypadku dużego ryzyka zarażenia się świadczone usługi są wyjątkowo niekorzystne dla klientów, dlatego nic dziwnego że państwo włącza się, aby tego typu niekorzystne transakcje ograniczyć. Pytaniem które należy postawić jest, czy czasem będąc pod wpływem lobbingu organizacji gospodarczych, nie działają z opóźnieniem, lub pozorując realne działanie. Dlatego analiza efektywności działania rządu i wypracowanie właściwych narzędzi analitycznych jest kluczowa z punktu widzenia interesów obywateli. O ile należy przyjąć, że lockdowny są racjonalnym działaniem w interesie publicznym, to jednak powyższe ryzyka powinny być wyceniane i optymalizowane. W modelowej gospodarce rynkowej producenci, w zależności od stwarzanego ryzyka pandemicznego powinni płacić koszt ubezpieczenia pokrywające koszt strat pandemicznych, które generują. A państwo swoje interwencje opierać na modelu długoterminowych zysków i strat jakie ich działanie powoduje.

## 2.5. Model teoretyczny

Proponowany model oceny powinien być pochodną budżetu zadaniowego nakierowanego na maksymalizację bazy podatkowej. Powinien łączyć zarówno wydatki budżetowe jak i straty podatkowe w okresie pandemii z ich wpływem na wzrost bazy podatkowej w przyszłości spowodowanej utrzymanym poziomie PKB dzięki polepszeniu parametrów zdrowotnych społeczeństwa. Wydatki budżetowe traktowane powinny być jako produktywne, to znaczy takie, które w efekcie uniknięcia nadzwyczajnej zachorowalności i śmiertelności przyniosą efekt podatkowy w przyszłości. Przy czym różne scenariusze restrykcji mają różny efekt podatkowy i to w różnym czasie, a utrzymanie wiedzy kapitału ludzkiego ma wpływ na skalę przyszłych dochodów podatkowych państwa.

Wydatki na poszczególne zadania, na równi z uszczerbkiem dochodów podatkowych powinien być konfrontowany w modelu z przyszłym zakładanym wzrostem dochodów podatkowych, które proponowane działanie zakłada. Przy czym dane działanie powiększające komfort życia obywateli może umożliwić podwyższenie podatków, a mimo tego dobrostan obywateli będzie wzrastał.

Gdy chodzi o koszt kapitału, dyskontującego przyszłe przepływy podatkowe, to składa się on z dwóch komponentów. Tak jak w przypadku projektów biznesowych jest to stopa procentowa

Polski  $R_f$ , wymagana przez inwestorów w tym zagranicznych przy danym poziomie zadłużenia. Plus częściowo dywersyfikowalna premia za ryzyko danego typu projektu.  $R_f$  zmienia się w zależności od ogólnych potrzeb i skali zapotrzebowania kredytowego kraju, na równi z oceną ze strony światowego rynku kapitałowego efektywności i wiarygodności polskiego modelu. Niedywersyfikowalna premia sektorowa jest uzależniona od ryzyka danego typu działania i zakładanych w danym segmencie przyrostów podatkowych.

Z natury projektów wynika że podejmowane powinny być nakłady mające zdolność zwrotu ze zdyskontowania przyszłych dochodów podatkowych. Państwu powinno zależeć na wyborze jak największej ilości projektów, jak i na takim przygotowaniu projektów, aby ryzyko ich niezrealizowania było jak najniższe, sprawiając że ryzyko projektu nie podnosi stopy dyskontowej. Jednocześnie należy się liczyć, że duża ilość projektów może podnosić koszt kapitału i ryzyko Polski, w postaci wzrostu  $R_f$  zwrotnie redukując ilość opłacalnych projektów. Polsce powinno zależeć aby ocena efektywności modelu była jak najwyższa, gdyż obniży to koszty i ryzyko dla inwestorów inwestujących w polskie ryzyko. Najgorsza sytuacja występuje jeśli brak zdolności organizacyjnych sprawi, że mimo obfitości kapitałów proces konwergencji będzie hamowany. Pobudzenie przyszłego wzrostu PKB spowodowane utrzymaniem zdrowia społeczeństwa w sytuacji znaczącego zadłużenia będzie metodologicznym wyzwaniem, na które to wyzwanie aktualne opracowanie stara się odpowiedzieć. Koniecznością się staje inwestowanie i wydatkowanie w te dziedziny, w których NPV daje pozytywną wartość wzrostu dochodów podatkowych, czy też takiego wzrostu użyteczności, który można dodatkowo opodatkować/oskładkować.

Wydatki państwa są związane z jego funkcjami, które można podzielić na działania regulacyjne, powiązane z ich rolą egzekucyjną w postaci funkcjonowania administracji i sądów, ekonomiczno-stabilizacyjną, redystrybucyjną, oraz świadczeniem „dóbr publicznych”<sup>12</sup>. Po stronie dochodów jest zróżnicowanie podatków i opłat, które finansują wydatki, a które powinny być powiązane z korzyściami obywateli ze świadczonymi usługami. Pojęcie „dóbr publicznych” jest kluczowe w prezentowanym artykule, gdyż uzasadnia znaczące zaangażowanie sektora publicznego, w sytuacji nieefektywności sektora prywatnego w optymalnym świadczeniu usług zwłaszcza w okresie pandemii. Dla zrozumienia logiki wyводу należy uznać, że efektywność regulacji jest wyższa również wtedy, jeśli rozszerzenie ich zasięgu na szerszą grupę obywateli daje takie poszerzenie sumy ich dobrostanu, że jego wprowadzenie zwraca nadzwyczajne koszty. W tym kontekście okazuje się, że wprowadzenie obostrzeń gospodarczych w okresie pandemii wprowadzie skutkujące przejściowo wyższymi wydatkami, przy ograniczeniu strat zdrowotnych może być racjonalne, gdyż w efekcie obywatele są beneficjentami tej sytuacji<sup>13</sup>.

Matematycznie model  $NPV_{tax}$  analogiczny do modelu optymalizacji budżetu zadaniowego jest oparty o model teoretyczny wartości bieżącej netto NPV, stosowanej w finansach korporacji<sup>14</sup>. Która to reguła decyzyjna w budżetowaniu kapitałowym ukazuje projekty opłacalne z punktu widzenia udziałowców. Należy do kategorii metod dynamicznych opartych na analizie zdyskontowanych

12 G. Bannock, R. E. Baxter, E. Davis, "The Penguin Dictionary of Economics", New York 1987, s. 335-336.

13 Dogłębnie funkcje państwa opisuje E. G. Dolan, „Microeconomics: Understanding Prices and Markets”, Hinsdale, Illinois 1977, zwłaszcza s. 59-74.

14 Szeroko R. A. Brealey, S.C. Myers, "Principles of Corporate Finance", Singapore 1988. W szczególności E. F. Brigham, L. C. Gapenski, "Financial Management – Theory and Practice", Fort Worth 1991.

przepływów pieniężnych, będących różnicą pomiędzy bieżącymi wpływami gotówki a ich bieżącymi wpływami, przy wyliczonej stopie dyskonta. Dzięki regule NPV można ocenić przepływy pieniężne związane z podjętymi decyzjami regulacyjnymi państwa, polegając na dyskontowaniu przyszłych strumieni pieniężnych do ich wartości obecnych.

NPV stanowi różnicę pomiędzy zdyskontowanymi przepływami pieniężnymi, a nakładami początkowymi i jest wyliczana wg wzoru:

$$NPV = C_0 + PV = C_0 + \sum \frac{C_t}{(1+r_t)^t} = \sum_{t=0}^{\infty} \frac{C_t}{(1+r_t)^t}$$

Gdzie:

$NPV$  – wartość bieżąca netto;

$C_t$  – przepływy gotówkowe netto w okresie  $t$ ;

$R_t$  – stopa dyskonta w okresie  $t$ ;

$C_0$  – nakłady początkowe;

$t$  – okres projektu.

Analogicznie  $NPV_{tax}$  jako wartość bieżąca netto przepływów publicznych jest wyliczany wg wzoru:

$$NPV_{tax} = -W_B + PV_{tax} = -W_B + \sum \frac{TAX_t}{(1+r_t)^t} = \sum_{t=0}^{\infty} \frac{(TAX - Budżet)_t}{(1+r_t)^t}$$

Gdzie:

$NPV_{tax}$  – wartość bieżąca netto przepływów budżetowych;

$W_B$  – początkowe nakłady budżetowe;

$TAX_t$  – dodatkowe dochody podatkowe związane z decyzjami w okresie  $t$ ;

$Budżet$  – dodatkowe wydatki budżetowe związane z decyzjami w okresie  $t$ ;

$R_t$  – stopa dyskontowa w okresie  $t$ ;

$t$  – kolejne lata projektu.

Celem zoptymalizowanego budżetu jest maksymalizacja zdyskontowanej bazy podatkowej, które to działanie można opisać jako funkcję:

$$\max_{\rightarrow \infty} \sum NPV_{tax}$$

$NPV_{tax}$  jest wyceną projektu działań publicznych w okresie pandemicznym, w którym przyszłe dochody są dyskontowane kosztem pieniądza i konfrontowane ze stratami wynikającymi z obostrzeń pandemicznych. Wszystkie te decyzje, które po zdyskontowaniu wygenerują dochody podatkowe wyższe od koniecznych strat początkowych powinny zostać przyjęte do realizacji. Każdy okres ma swój unikalny pakiet opcji decyzyjnych, kosztów kapitału, jak i postrzeganego ryzyka projektów prowadząc do różnic między latami. Różnice odzwierciedlają również zróżnicowane cele polityczne grup społecznych, zmieniające się otoczenie makroekonomiczne i bardziej odmienne priorytety kolejnych decydentów. Niemniej dzięki  $NPV_{tax}$  jesteśmy w stanie obiektywnie podjąć decyzję dotyczącą tego, które i jakie działania publiczne są w danym okresie racjonalne. Wszystkie te, których zdyskontowane przychody podatkowe z przyszłości są wyższe od niezbędnych kosztów początkowych, powinny być podejmowane, zaś te, które oznaczają nadmierne straty początkowe, powinny być unikane.

## 2.6. Konkluzje i zakończenie

W sygnalizowanym wcześniej podejściu modelowym państwo nakłada na producentów dóbr i usług konieczność posiadania ubezpieczenia pokrywającego straty pandemiczne które generują. Wysokość stawki jest uzależniona od stwarzanego ryzyka pandemicznego w pełni pokrywającego koszt strat. Jednocześnie państwo swoje interwencje powinno opierać na modelu długoterminowych zysków i strat jakie ich działanie powoduje. Niestety ale próba implementacji takich regulacji w środku pandemii byłaby bardzo utrudniona, gdyż wyceny ryzyka byłyby nadmiernie uproszczone. Ponadto olbrzymie koszty zarażenia najprawdopodobniej sprawiłyby, że stawki ubezpieczeniowe byłyby tak wysokie, że prowadzenie działalności w wielu obszarach gospodarczych nie dawałoby minimalnego efektu skali dla instytucji gospodarczych, a aktywność gospodarcza przenosiłaby się do szarej strefy jednocześnie podtrzymując procesy pandemiczne.

Dlatego z punktu widzenia państwa w sytuacji, kiedy zaproponowane poprzednio koszty pandemii równają się 5 miesięcznemu poziomowi wytwarzania PKB w skali państwa, władze muszą porównać konsekwencje dotychczasowego działania z polityką zwalczania wirusa. Zwłaszcza, że powyższa polityka prowadzona w Chinach sprawiła, że ludzie w Chinach nie tylko nie chorują i w efekcie nie umierają, ale również gospodarka tak silnie się rozwija, że w ciągu roku Chiny przyspieszają podwójnie podważając gospodarczą dominację USA w świecie. Mimo że są krajem kierowanym niedemokratycznie, przez elity postkomunistyczne, to udowadniają, że demokracje Zachodu tak daleko odeszły od wartości chrześcijańskich, którym poprzednio społeczeństwa były przepełnione, a grupy biznesu tak silnie na nie oddziałują, że nie są w stanie prowadzić rządów merytokratycznie. Nie implementują optymalnych rozwiązań alokujących koszt zarażeń na organizacje gospodarcze, lecz bez dyskusji przyjmują rolę winnego zaniedbań i strat gospodarczych.

Podczas gdy nawet podstawowe wyliczenia ukazują że zamiast współżyć z wirusem i ponosić odłożone w czasie straty produktywności w gospodarce, taniej byłoby zastosować nawet półroczny lockdown w celu wyeliminowania wirusa i po tym czasie w pełni wrócić do poprzednich zachowań konsumpcyjnych. Nawet w przypadku wystąpienia lokalnych ognisk choroby, terytorialne ograniczenie aktywności gospodarczej byłoby tańszym społecznie działaniem, jak udowadniają to rozwiązania chińskie. Rolą państwa byłoby zoptymalizowanych obostrzeń, na równi z alokacją pomocy mitygującą ryzyka operacyjno-finansowe w terytorialno-branżowych instytucjach gospodarczych.

Celem artykułu jest nie tylko krytyczne podejście do obecnej praktyki oceny restrykcyjnych działań państwa w walce z pandemią, jako powodującą straty podmiotów gospodarczych, ale i zaproponowanie nowego paradygmatu w świetle teorii, jak i wiedzy dotyczącej kosztów wieloletnich podejmowanych decyzji finansowych państwa. Z całą stanowczością należy również podkreślić, że i tak niezależnie od przyjęcia lub odrzucenia zaproponowanej metody racjonalność działań państwa jest uzależniona od stopnia zbieżności dokonywanych decyzji z zaproponowanym paradygmatem.

Gabriela Szewczuk

## **Rozdział III.**

# **Gospodarcze implikacje polityki Rządu podjętej w reakcji na Covid-19 w świetle makroekonomii i finansów publicznych**

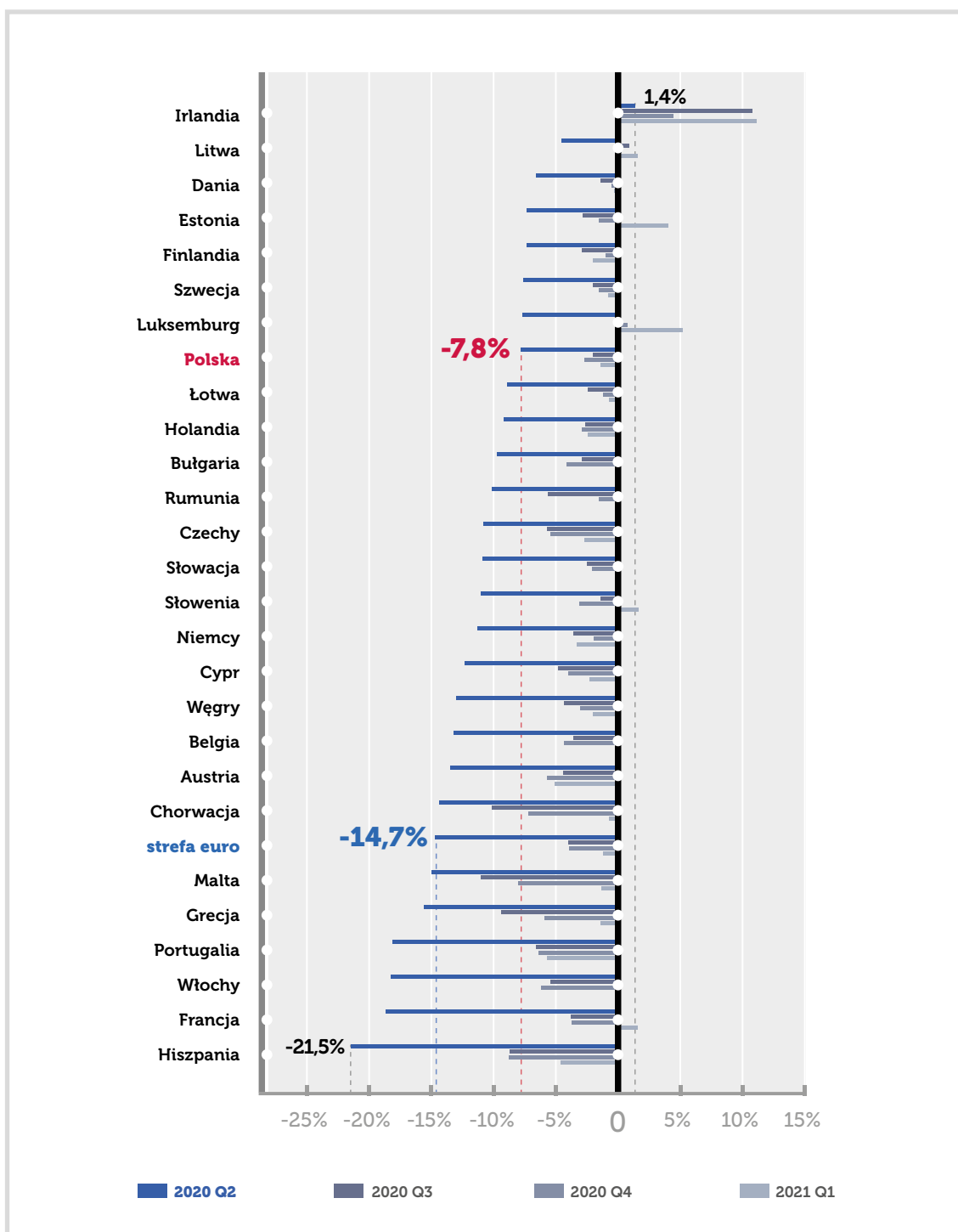
---

### **3.1. Względnie dobry stan gospodarki polskiej na tle państw europejskich**

---

Na wstępie trzeba zauważyć, że gospodarka Polski w obliczu kryzysu spowodowanego epidemią Covid-19 – a także wobec towarzyszącego mu wprowadzenia wielu ograniczeń praw i wolności przez władze państwowe – utrzymała względnie dobrą sytuację gospodarczą i osiągnęła lepsze wyniki niż większość państw członkowskich Unii Europejskiej. Wartość procentowej zmiany PKB względem analogicznego okresu roku poprzedniego w II kwartale 2020 r. – a więc w okresie po wprowadzeniu pierwszych ograniczeń swobody funkcjonowania społeczeństwa i prowadzenia działalności gospodarczej – wyniosła -7,8. Wynik ten uplasował Polskę znacznie powyżej unijnej mediany (-10,95%) i średniego wyniku państw strefy euro (-14,7%), na 8. miejscu w Unii Europejskiej.

Wykres 1. Procentowa zmiana kwartalnego PKB względem analogicznego kwartału roku poprzedniego od II kwartału 2020 do I kwartału 2021 w państwach członkowskich Unii Europejskiej – rosnąco wg wartości 2020 Q2<sup>1</sup>.

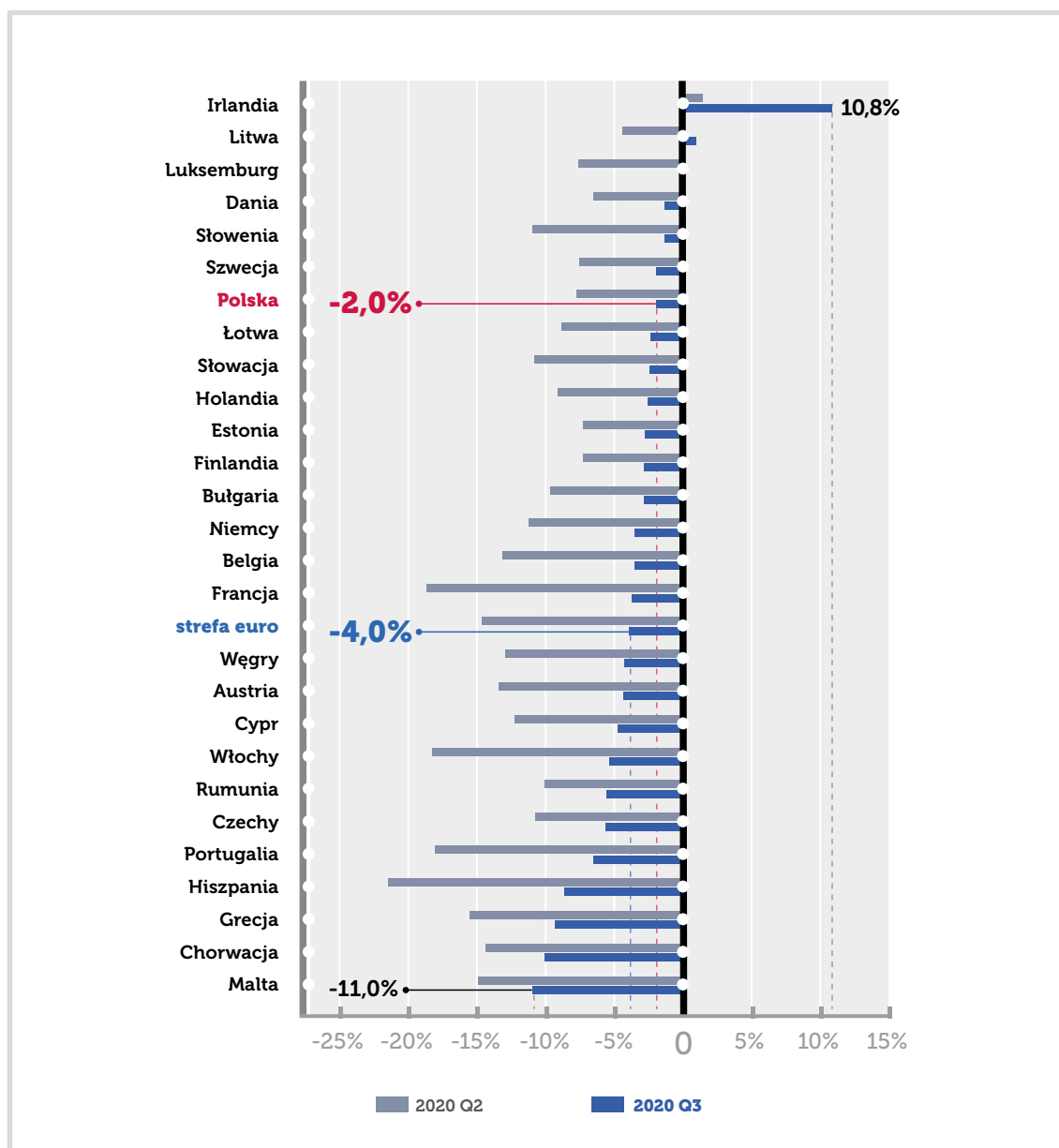


Źródło: opracowanie własne na podstawie: Eurostat, *GDP and main aggregates - selected international quarterly data* [NAIDQ\_10\_GDP\_custom\_1449337].

1 Dane wyrównane sezonowo i kalendarzowo.

Natomiast w III kwartale 2020 roku Polska znalazła się już w samej czołówce państw członkowskich Unii – wynik -2,0% postawił nas na 5. miejscu *ex aequo* ze Szwecją, zaraz po Irlandii, Litwie, Luksemburgu, Danii i Słowenii (przy czym Dania i Słowenia, ze zmianą PKB -1,4%, znalazły się wspólnie na 4. miejscu). Zależliśmy się zatem w czołówce państw, w których produkcja krajowa doświadczyła najmniejszych spadków w obliczu kryzysu i restrykcji mających ograniczyć rozprzestrzenianie się wirusa Covid-19.

Wykres 2. Procentowa zmiana kwartalnego PKB względem analogicznego kwartału roku poprzedniego w II i III kwartale 2020 roku w państwach członkowskich Unii Europejskiej – **rosnąco wg wartości 2020 Q3**<sup>2</sup>.



Źródło: opracowanie własne na podstawie: Eurostat, *GDP and main aggregates - selected international quarterly data [NAIDQ\_10\_GDP\_custom\_1449337]*.

2 Dane wyrównane sezonowo i kalendarzowo.

Wykres 3. Dynamika realna produktu krajowego brutto niewyrównanego sezonowo (ceny średnioroczne roku poprzedniego), przy podstawie analogiczny okres roku poprzedniego = 100.

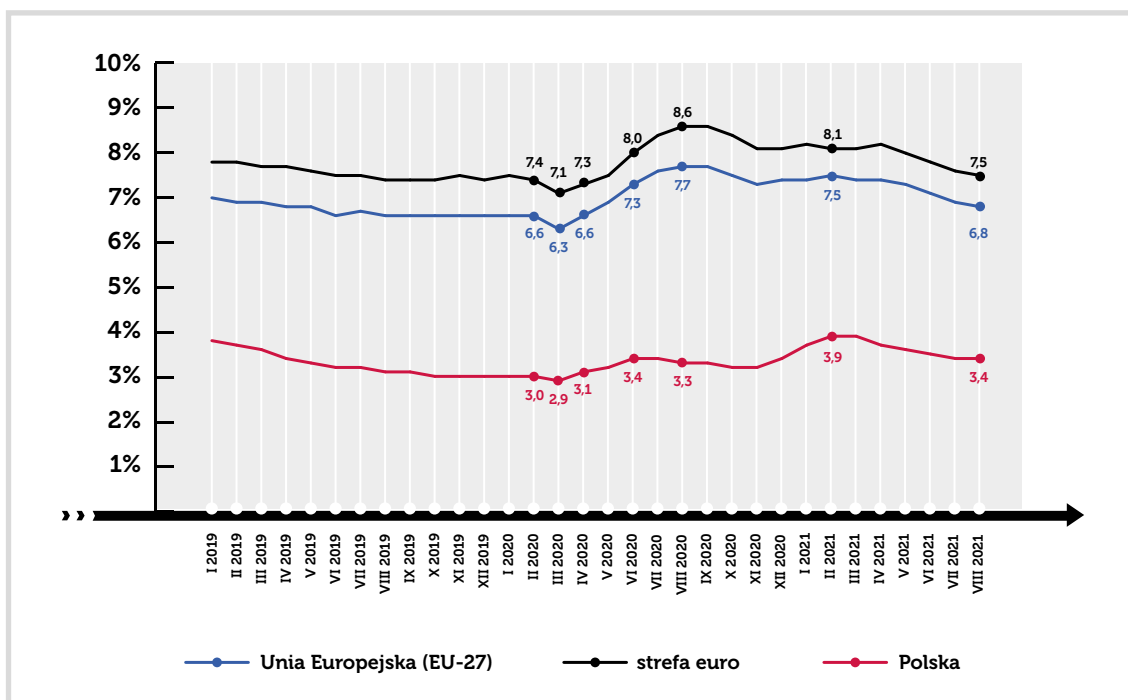


Źródło: opracowanie własne na podstawie: GUS, *Informacja w sprawie zaktualizowanego kwartalnego szacunku PKB za 2020 i I i II kwartał 2021 r.*

Sytuacja gospodarcza w kraju nie wpłynęła też znacznie na podniesienie poziomu bezrobocia. Choć naturalnie pojawiły się spadki zatrudnienia, były one stosunkowo niewielkie, a nawet nieznacznie mniejsze niż średnia w Unii Europejskiej i strefie euro. Udział osób bezrobotnych w sile roboczej wg metodologii Eurostatu (bezrobocie BAEL<sup>3</sup>) w kwietniu 2020 r. wyniósł w Polsce 3,1% i był jedynie o 0,2 punktów procentowych wyższy od poziomu bezrobocia w marcu (wykres 4). Do czerwca bezrobocie wzrosło do 3,4%, jednak w kolejnych miesiącach stopniowo się obniżało i zaczęło znów wzrastać dopiero w listopadzie 2020. Warto zauważyć, że w III kwartale 2020 r., kiedy w Polsce udział bezrobotnych w całkowitej sile roboczej się ustabilizował, w Unii Europejskiej i strefie euro poziom bezrobocia wciąż wzrastał, a w sierpniu 2020 był o odpowiednio 1,4 i 1,5 punktu procentowego wyższy niż w marcu – w Polsce bezrobocie w sierpniu przekroczyło poziom bezrobocia z marca jedynie o 0,4 punktu procentowego. Najwyższy poziom od początku epidemii Covid-19 bezrobocie w Polsce osiągnęło w lutym 2021 roku, kiedy to bezrobotni stanowili 3,9% siły roboczej. Jednak ostatecznie w zestawieniu ze zmianami poziomu bezrobocia z ostatnich dwóch dekad (wykres 5) można uznać te wzrosty za nieznaczne.

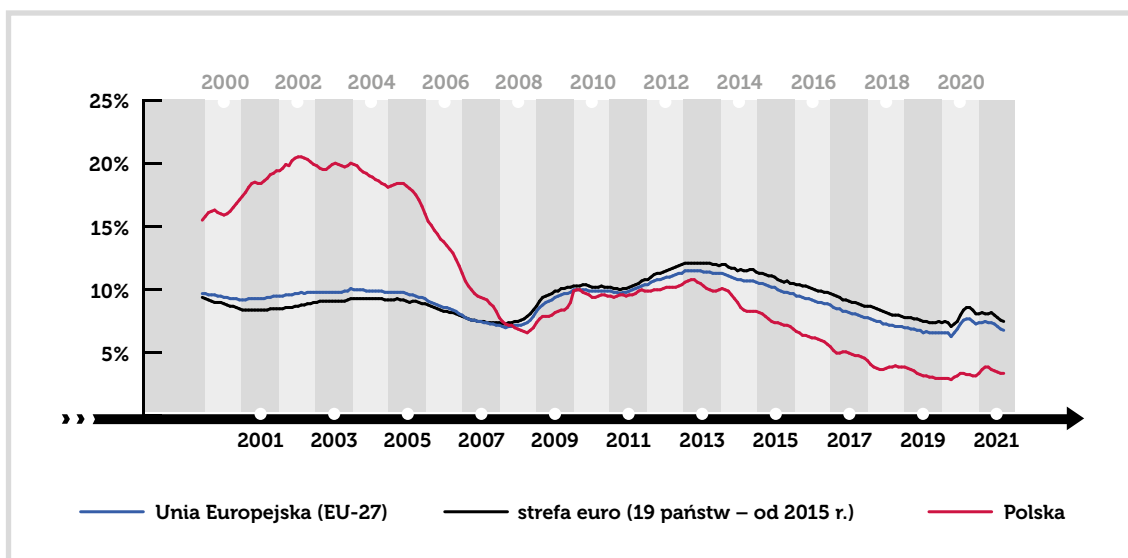
3 Wskaźnik, którego metodologia opiera się o badanie ankietowe przeprowadzane wśród gospodarstw domowych. Za osobę bezrobotną uznaje się jedynie osobę, która nie podejmowała aktywności zarobkowej w tygodniu badania, aktywnie poszukuje pracy i wykazuje gotowość do jej podjęcia w przeciągu dwóch tygodni po przeprowadzeniu badania – w opozycji do bezrobocia rejestrowanego, kwalifikującego jako bezrobotnych wszystkie osoby zarejestrowane jako osoby bezrobotne w urzędzie pracy.

Wykres 4. Poziom bezrobocia w Polsce, Unii Europejskiej i Strefie Euro, jako udział osób bezrobotnych w sile roboczej, w latach 2019-2021<sup>4</sup>.



Źródło: opracowanie własne na podstawie: Eurostat, *Unemployment by sex and age – monthly data [une\_rt\_m]*.

Wykres 5. Poziom bezrobocia w Polsce, Unii Europejskiej i Strefie Euro, jako udział osób bezrobotnych w sile roboczej, w latach 2000-2021<sup>5</sup>.



Źródło: opracowanie własne na podstawie: Eurostat, *Unemployment by sex and age – monthly data [une\_rt\_m]*.

4 Dane wyrównane sezonowo.

5 Dane wyrównane sezonowo.

Niemniej jednak, trzeba zauważyć, że utrzymanie wysokiego poziomu zatrudnienia jest wprost powiązane z wysokimi wydatkami publicznymi na programy tzw. tarcz antykryzysowych, które były odpowiedzią Rządu na spadający popyt, nierentowność przedsiębiorstw, negatywne wyniki finansowe i zagrożenie zupełnym załamaniem gospodarki, które z kolei były efektem lockdownu. Wspomniane wydatki były więc odpowiedzią władz państwowych na wprowadzone przez te same władze państwowe ograniczenia i restrykcje. Miały one pomóc przedsiębiorcom w utrzymaniu jak największej liczby miejsc pracy przez pokrycie ponoszonych przez nich kosztów, w tym kosztów płac. Działanie to stworzyło iluzję braku problemów finansowych, przez wykorzystanie środków publicznych do utrzymywania zatrudnienia na poziomie wyższym niż wymagałyby tego realna produkcja i sprzedaż. Dofinansowywanie nierentownych miejsc pracy – przy jednoczesnym utrzymywaniu ograniczeń, które nie pozwalają na przywrócenie ich rentowności – jest jednak rozwiązaniem o niezwykle ograniczonej perspektywie czasowej, w długim okresie będzie tylko pogłębiać finansowe problemy państwa i gospodarki, a ostatecznie przyczyniać się do zubożenia społeczeństwa. Jednocześnie trzeba zauważyć, że nadmierny poziom wydatków publicznych przyczynia się do wzrostu inflacji (zagadnienie to rozwinęto w podpunkcie 3.), a więc można powiedzieć, że ukryty podatek inflacyjny jest kosztem krótkookresowego utrzymania miejsc pracy. Trzeba przy tym oddać, że wprowadzone programy antykryzysowe przyczyniły się do utrzymania zatrudnienia w czasie największego spadku aktywności gospodarczej spowodowanego wprowadzonymi przez ustawodawcę restrykcjami, co umożliwiło dynamiczne odbicie aktywności gospodarczej w okresie rozluźnienia obostrzeń. Przedsiębiorcy bowiem nie musieli szukać pracowników i dopełniać formalności związanych z ich zatrudnieniem w okresie dynamicznie wzrastającego popytu na towary i usługi. Tego rodzaju działanie ma niebagatelne znaczenie w szczególności w kontekście obowiązujących w Polsce nieelastycznych rozwiązań z zakresu prawa pracy.

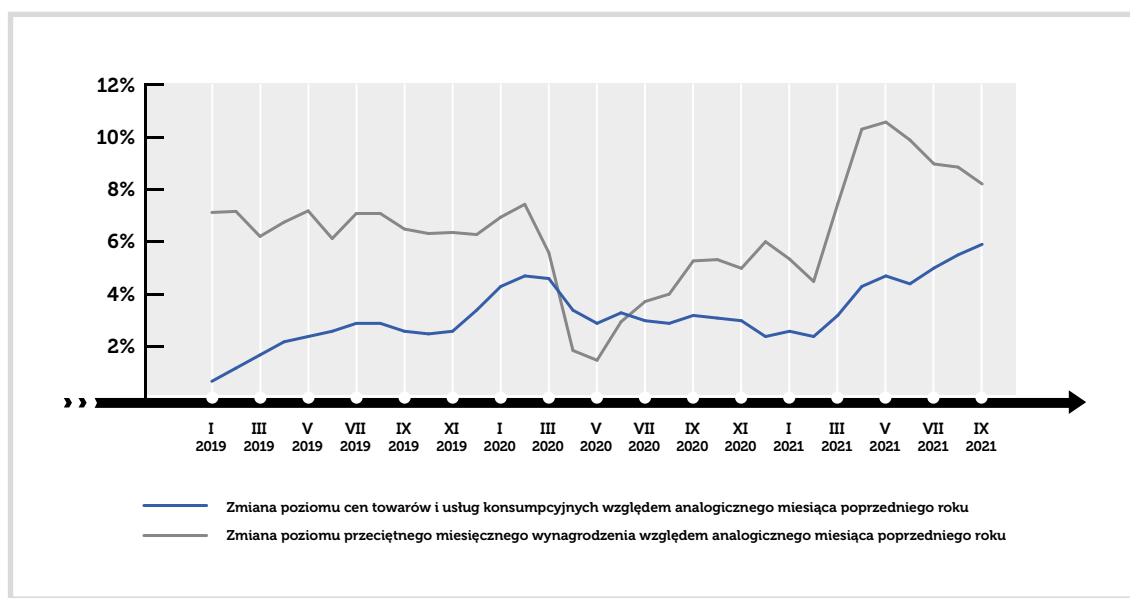
### **3.2. Negatywne zjawiska w obszarze finansów publicznych: problem inflacji i długu publicznego**

Mimo umiarkowanej, a na tle pozostałych państw europejskich – nawet korzystnej, sytuacji makroekonomicznej w pierwszych miesiącach epidemii Covid-19, obecnie można zaobserwować pewne zjawiska w obszarze finansów publicznych, które są silnie powiązane z polityką gospodarczą państwa, a które należy ocenić negatywnie.

Początkowi epidemii towarzyszyła deflacja (spadek tempa inflacji). Od marca 2020 roku tempo zmiany przeciętnego poziomu cen, które na przełomie 2019 i 2020 roku znacznie przekroczyło cel inflacyjny NBP i osiągnęło wartość aż 4,5%, zaczęło bardzo szybko spadać, by już w maju spaść poniżej 3%. Jednak od początku 2021 roku poziom inflacji znów systematycznie wzrasta, zmniejszając realną wartość zarobków i moc nabywczą gospodarstw domowych. W ostatnich miesiącach tempo wzrostu inflacji zbliża się coraz bardziej do tempa wzrostu przeciętnego poziomu wynagrodzeń, niejako „zjadając” wartość wzrostów płac, choć teoretycznie jeszcze tempa wzrostu przeciętnej płacy nie przekracza. Jednak biorąc pod uwagę, że przeciętny poziom wynagrodzenia (czy to w gospodarce krajowej czy w sektorze przedsiębiorstw) znacznie przewyższa zarobki większości obywateli – faktyczną „przeciętną” wartość dochodów znacznie lepiej odzwierciedlałaby mediana wynagrodzeń lub

wysokość wynagrodzenia w podziale na zawody i sektory<sup>6</sup> – należy przyjąć, że gospodarstwa domowe, w których nominalna wartość dochodów rośnie szybciej niż inflacja należą do nielicznej mniejszości.

**Wykres 6. Tempo zmiany poziomu cen towarów i usług konsumpcyjnych w zestawieniu z tempem wzrostu przeciętnego wynagrodzenia w sektorze przedsiębiorstw (zmiana r/r, względem analogicznego miesiąca roku poprzedniego), w okresie od I 2019 do IX 2021.**



Źródło: opracowanie własne na podstawie: GUS, *Miesięczne wskaźniki cen towarów i usług konsumpcyjnych od 1982 roku* oraz GUS, *Wyrównania sezonowe – przeciętne zatrudnienie i przeciętne miesięczne wynagrodzenie*.

Wyjątkowo negatywnie na sytuację finansową gospodarstw domowych wpływa fakt, że wzrost inflacji przejawia się przede wszystkim w cenach dóbr podstawowych, charakteryzujących się bardzo niską elastycznością cenową popytu. Zgodnie z danymi Głównego Urzędu Statystycznego we wrześniu 2021 roku, przy wartości ogólnego wskaźnika cen towarów i usług konsumpcyjnych względem września poprzedniego roku utrzymującym się na poziomie 5,9%, wzrost cen pieczywa wyniósł 7,2%, warzyw – 10%, wód mineralnych i źródłanych – 8,2%, mięsa drobiowego 17,5%, a tłuszczów roślinnych – 11%. Oprócz żywności do kategorii dóbr i usług o bardzo wysokim wskaźniku inflacji, a w przypadku których gospodarstwa domowe nie mogą sobie pozwolić na znaczne obniżenie ich konsumpcji, zaliczyć trzeba także wywóz śmieci (we wrześniu 2021 wzrost o 19,7% r/r), gaz (9,2%), energię elektryczną (9,5%) i ceny paliw do prywatnych środków transportu (28,6%)<sup>7</sup>. Natomiast według wstępnej informacji sygnałnej Głównego Urzędu Statystycznego wzrost cen w X 2021 (względem analogicznego miesiąca roku poprzedniego) wyniósł już 6,8%, przy czym

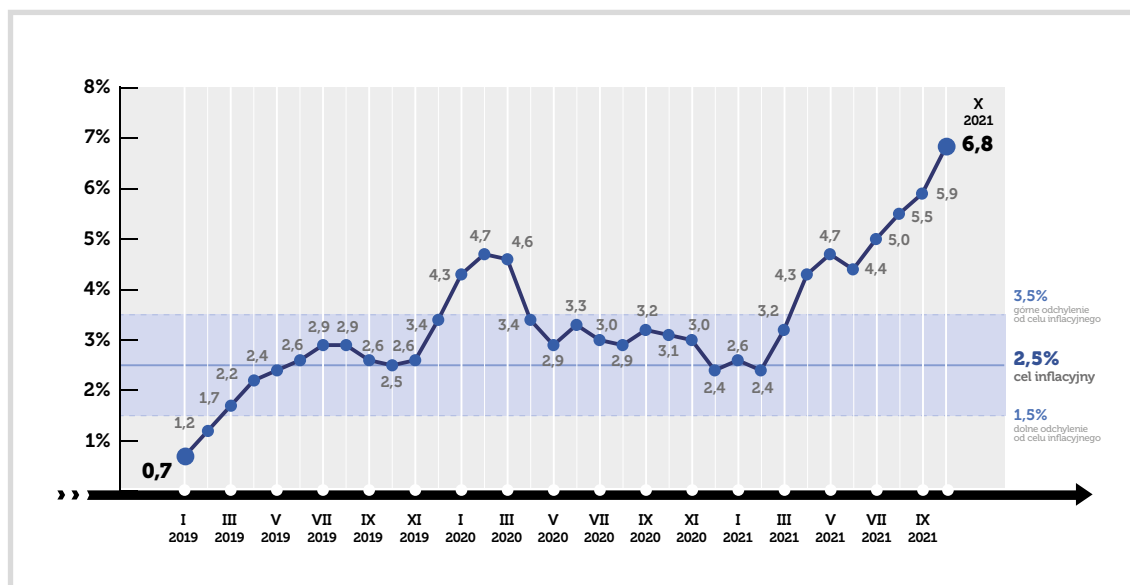
6 Wskaźniki mediany wynagrodzeń oraz poziomu zarobków w podziale na zawody i sektory zatrudnienia są publikowane przez GUS w dwuletnim interwale, na dzień publikacji raportu najnowsze dostępne statystyki z tego zakresu pochodzą z 2018 roku.

7 GUS, *Wskaźniki cen towarów i usług konsumpcyjnych we wrześniu 2021 roku*, informacja sygnałna, 15 października 2021, [https://stat.gov.pl/download/gfx/portalinformacyjny/pl/defaultaktualnosci/5464/2/119/1/wskaźniki\\_cen\\_towarow\\_i\\_uslug\\_konsumpcyjnych\\_we\\_wrzesniu\\_2021\\_r..pdf](https://stat.gov.pl/download/gfx/portalinformacyjny/pl/defaultaktualnosci/5464/2/119/1/wskaźniki_cen_towarow_i_uslug_konsumpcyjnych_we_wrzesniu_2021_r..pdf), dostęp: 23 października 2021.

przeciętny poziom cen nośników energii podniósł się o 10,2%, a wzrost cen paliw do prywatnych środków transportu wyniósł aż o 33,9%<sup>8</sup>.

Prowadzona dotychczas przez Bank Centralny ekspansywna polityka pieniężna tworzyła środowisko sprzyjające wzrostowi przeciętnego poziomu cen, między innymi przez długotrwałe utrzymywanie niskich stóp procentowych – prowadzące do zwiększania akcji kredytowej, kreacji pieniądza bankowego i generalnego popytu – oraz przez skup rządowych papierów wartościowych, dokonywany w ramach bezpośredniego wsparcia finansowego przedsiębiorców i kolejnych tzw. tarcz antykryzysowych, powodujący zwiększenie podaży pieniądza w agregacie M0, tj. bazie monetarnej, i ergo deprecjację waluty krajowej. Aktualnie obserwowany wzrost przeciętnego poziomu cen znacznie przekracza obowiązujący od 2003 r. cel inflacyjny NBP, tj. 2,5% – mający realizować zobowiązanie NBP do utrzymywania stabilnego poziomu cen wynikające z art. 227 ust. 1 Konstytucji RP<sup>9</sup> oraz art. 3 ust. 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o Narodowym Banku Polskim<sup>10</sup> – nawet uwzględniając odchylenie od tej wartości w wysokości 1 punktu procentowego dopuszczane przez Radę Polityki Pieniężnej<sup>11</sup>.

**Wykres 7. Zmiany cen towarów i usług konsumpcyjnych w stosunku do analogicznego okresu roku poprzedniego (w %) w okresie od I 2019 do X 2021<sup>12</sup>.**



Źródło: opracowanie własne na podstawie: GUS, *Miesięczne wskaźniki cen towarów i usług konsumpcyjnych od 1982 roku*.

8 Główny Urząd Statystyczny, *Szybki szacunek wskaźnika cen towarów i usług 29.10.2021 r. konsumpcyjnych w październiku 2021 r.*, informacje sygnałne, 29 października 2021 r., [https://stat.gov.pl/download/gfx/portalinformacyjny/pl/defaultaktualnosci/5464/8/66/1/szybki\\_szacunek\\_wskaźnika\\_cen\\_towarow\\_i\\_uslug\\_konsumpcyjnych\\_w\\_pazdzierniku\\_2021\\_r\\_.pdf](https://stat.gov.pl/download/gfx/portalinformacyjny/pl/defaultaktualnosci/5464/8/66/1/szybki_szacunek_wskaźnika_cen_towarow_i_uslug_konsumpcyjnych_w_pazdzierniku_2021_r_.pdf), dostęp: 3 listopada 2021.

9 „Narodowy Bank Polski odpowiada za wartość polskiego pieniądza”. (Dz. U. z 1997 r. poz. 483, z późn. zm.).

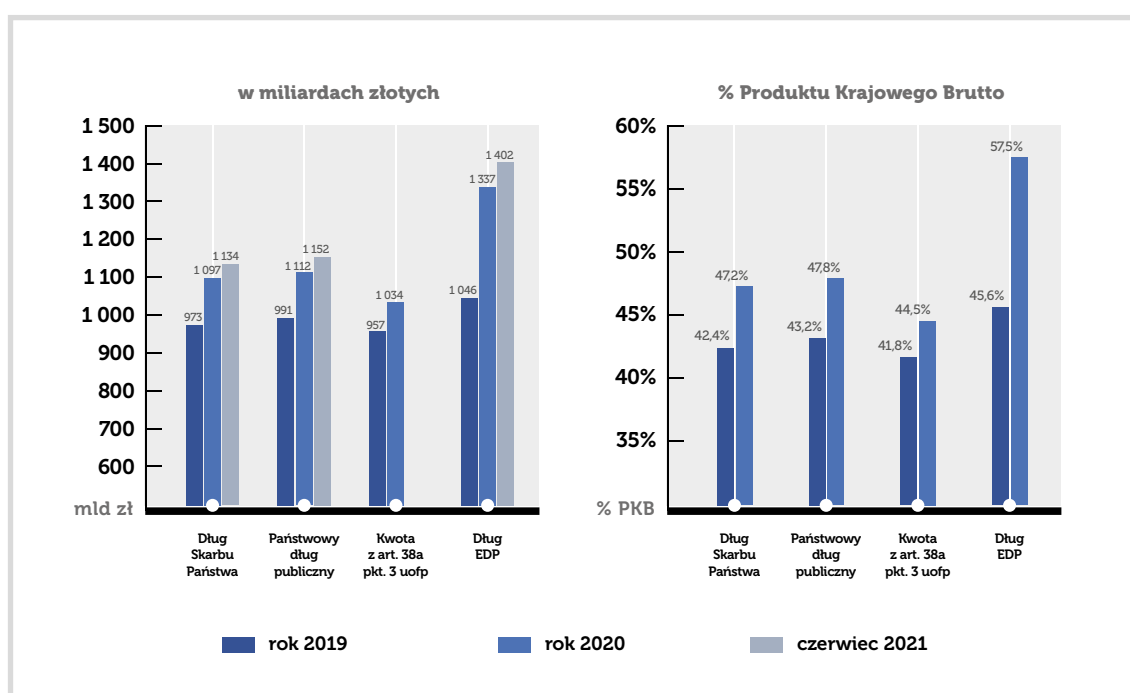
10 „Podstawowym celem działalności NBP jest utrzymanie stabilnego poziomu cen, przy jednoczesnym wspieraniu polityki gospodarczej Rządu, o ile nie ogranicza to podstawowego celu NBP”. (Dz. U. z 2019 r. poz. 1810 oraz z 2020 r. poz. 568).

11 NBP, Rada Polityki Pieniężnej, *Założenia polityki pieniężnej na rok 2021*, Warszawa 2020, s. 4, [https://www.nbp.pl/polityka\\_pieniezna/dokumenty/zalozenia/zalozenia\\_pp\\_2021.pdf](https://www.nbp.pl/polityka_pieniezna/dokumenty/zalozenia/zalozenia_pp_2021.pdf), dostęp: 23 października 2021.

12 Wartość wskaźnika za październik 2021 podano na podstawie szybkiego szacunku wskaźnika cen towarów i usług GUS zawartego w informacji sygnałnej z dnia 29 października 2021 r., patrz: [https://stat.gov.pl/download/gfx/portalinformacyjny/pl/defaultaktualnosci/5464/8/66/1/szybki\\_szacunek\\_wskaźnika\\_cen\\_towarow\\_i\\_uslug\\_konsumpcyjnych\\_w\\_pazdzierniku\\_2021\\_r\\_.pdf](https://stat.gov.pl/download/gfx/portalinformacyjny/pl/defaultaktualnosci/5464/8/66/1/szybki_szacunek_wskaźnika_cen_towarow_i_uslug_konsumpcyjnych_w_pazdzierniku_2021_r_.pdf), dostęp: 3 listopada 2021.

Drugim zagadnieniem, które warto poruszyć w kontekście finansów publicznych, po wysokiej stopie inflacji, jest wysokość długu publicznego, którego wartość znacznie wzrosła od początku epidemii Covid-19. Wzrost ten jest szczególnie widoczny w kategorii długu sektora instytucji rządowych i samorządowych (także: *general government*), tj. długu państwowego obliczanego metodologią Unii Europejskiej<sup>13</sup> – w roku 2019 wyniósł on 1 046 mld zł, natomiast zaledwie w przeciągu 18 miesięcy wzrósł do 1 402 mld zł (patrz: wykres 8 – kategoria „EDP”). Warto przy tym zwrócić uwagę, że w czasie, gdy dług *general government* wzrósł o 356 mld, wartość państwowego długu publicznego wyliczanego wg definicji krajowej, zgodnie z ustawą z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (dalej: ustawa o finansach publicznych)<sup>14</sup> wzrosła jedynie o 161 mld zł.

Wykres 8. Wysokość długu publicznego w okresie od I 2019 do VI 2021.



Źródło: Ministerstwo Finansów, *Strategia zarządzania długiem sektora finansów publicznych w latach 2022-2025*, Warszawa 2021, s. 7.

Różnica między długiem *general government* a państwowym długiem publicznym to efekt wyliczania tego ostatniego na podstawie zamkniętego katalogu podmiotów przynależących do sektora finansów publicznych zawartego w art. 9 ustawy o finansach publicznych. Katalog ten nie obejmuje m.in. Krajowego Funduszu Drogowego, ale także nowopowstałego Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 oraz transakcji przeprowadzanych w ramach Tarczy finansowej Polskiego Funduszu Rozwoju. Natomiast katalog jednostek przynależących do sektora instytucji rządowych i samorządowych, zdefiniowany w rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 549/2013 z dnia 21 maja 2013 r.

13 Metoda według której wylicza się dług sektora instytucji rządowych i samorządowych (także: *general government*) służy ujednoczeniu metodologii ustalania długu państwowego we wszystkich państwach członkowskich Unii Europejskiej oraz realizacji Paktu Stabilności i Wzrostu z 17 czerwca 1997 r., który w swojej części prewencyjnej określa kryteria konwergencji gospodarek państw członkowskich. Zgodnie z jego ustaleniami deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych nie powinien przekroczyć 3% PKB, a wartość całkowitego długu sektora *general government* nie powinna przekraczać 60% PKB – przekroczenie tych wartości uruchamia procedurę nadmiernego deficytu wobec państwa członkowskiego (EDP, *Excessive deficit procedure*).

14 Dz.U. 2009 Nr 157, poz. 1240 (t.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 305).

w sprawie europejskiego systemu rachunków narodowych i regionalnych w Unii Europejskiej, jest katalogiem otwartym. Do sektora instytucji rządowych i samorządowych kwalifikuje się jednostkę, która nie stanowi odrębnej jednostki instytucjonalnej lub jest oddzielną jednostką instytucjonalną kontrolowaną przez sektor instytucji rządowych i samorządowych i nie prowadzi działalności rynkowej<sup>15</sup>. Zatem wykorzystanie zamkniętego katalogu podmiotów przynależących do sektora finansów publicznych w art. 9 ustawy o finansach publicznych prowadzi do powstania dysonansu między długiem formalnym, ustawowym, a realnym zadłużeniem jednostek kontrolowanych przez sektor instytucji publicznych. Takie ujęcie sektora publicznego prowadzi do zmniejszenia transparentności rzeczywistego stanu finansów publicznych państwa, co jest szczególnie istotne biorąc pod uwagę, że procedury sanacyjne przewidziane w rozdziale 3 ustawy o finansach publicznych, mające na celu zapewnienie stabilności finansów publicznych, uzależnione są właśnie od zamkniętego katalogu definicji ustawowej. Dług sektora instytucji rządowych i samorządowych w 2020 roku wyniósł 57,5% PKB, podczas gdy państwowy dług publiczny już jedynie 47,8% PKB. Pierwsza z tych wartości przekracza wartość proggu ostrożnościowego zawartego w art. 86 ustawy o finansach publicznych, zgodnie z którym, jeżeli wartość relacji kwoty państwowego długu publicznego do produktu krajowego brutto jest większa od 55%, a mniejsza od 60%, podejmuje się odpowiednie procedury sanacyjne. Natomiast sytuacja, w której wartość długu publicznego przekroczyłaby 60% produktu krajowego brutto oznaczałoby już naruszenie art. 216 Konstytucji Rzeczypospolitej, co z kolei pociągałoby Rząd do odpowiedzialności konstytucyjnej przed Trybunałem stanu, ujętej w art. 198 Konstytucji RP.

#### Art. 216 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”.**

Warto też zauważyć, że wspomniany wyżej wysoki poziom inflacji – na który składają się niski poziom stóp procentowych i zwiększanie podaży pieniądza w drodze skupu rządowych papierów wartościowych przez Narodowy Bank Polski – przyczynia się do spadku realnej wartości długu publicznego. Są to z pewnością okoliczności korzystne z punktu widzenia instytucji i jednostek zwiększających zadłużenie Państwa Polskiego, jednak w kontekście długoterminowej stabilności systemu finansowego i finansów publicznych, a także w świetle konsekwencji, jakie dla uczestników gospodarki niesie wysokie tempo wzrostu poziomu cen, warto rozważyć, czy obrany kierunek działań jest zasadny. Wydaje się utrzymanie stabilnych warunków gospodarczych będzie wymagać raczej powstrzymania dalszego wzrostu zadłużenia i znaczne ograniczenie poziomu wydatków publicznych, przy jednoczesnym ograniczeniu trendów inflacyjnych. Natomiast najlepszym sposobem na eliminację potrzeby wspierania przedsiębiorczości za pomocą środków publicznych (czyli na eliminację dalszego zadłużania – jako że państwo nadwyżkowych środków publicznych nie posiada) będzie

15 Zdolność do prowadzenia działalności rynkowej jest sprawdzana głównie za pomocą zwykłego kryterium ilościowego, tzn. jeżeli wskaźnik przychodów ze sprzedaży do kosztów produkcji wynosi powyżej 50%, jednostka ta jest z zasady rynkowa. Jednakże, w celu podjęcia decyzji dotyczącej tego, czy producent, który działa pod kontrolą sektora instytucji rządowych i samorządowych, jest jednostką rynkową, należy uwzględnić również kryteria jakościowe. Patrz: Aneks nr 3 do dokumentu opublikowanego przez Ministerstwo Finansów – *Strategia zarządzania długiem sektora finansów publicznych w latach 2022-2025*, Warszawa 2021, <https://www.gov.pl/attachment/ea5d1792-1423-443f-8dc9-20d8ce3924f7>, dostęp: 23 października 2021.

zapewnienie warunków swobodnego podejmowania działalności gospodarczej, w których uczestnicy rynku będą mogli samodzielnie wypracowywać dobre wyniki finansowe. Warto w tym miejscu przypomnieć, że zgodnie z przytaczanym już uprzednio art. 227 ust. 1 Konstytucji RP „Narodowy Bank Polski odpowiada przede wszystkim za wartość polskiego pieniądza”, natomiast według art. 3 ust. 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 o Narodowym Banku Polskim może on wspierać politykę gospodarczą Rządu o tyle, o ile nie ogranicza to podstawowego celu NBP, jakim jest utrzymanie stabilnego poziomu cen.

### 3.3. Skutki utrzymywania wysokiej inflacji

Istnieje szereg powodów, dla których politycy mogą chcieć utrzymywania się wysokiej inflacji przy jednoczesnym niskim poziomie stóp procentowych<sup>16</sup>. Taka sytuacja powoduje dewaluację długu, zmniejsza koszty obsługi długu, pozwala na utrzymanie niskich kosztów zadłużania się, zwiększa dochody budżetowe i nominalny poziom Produktu Krajowego Brutto, a także pozwala krótkookresowo zmniejszać poziom bezrobocia<sup>17</sup> (choć w sytuacji wprowadzonych ograniczeń w okresie pandemii CoVid-19 należy raczej mówić o powstrzymaniu wzrostu bezrobocia). Ukryty podatek inflacyjny (rozumiany jako wzrost realnych przychodów państwa, którego źródłem jest spadek realnej wartości nominalnego zadłużenia państwa, przy stałym poziomie produkcji i stałym dochodzie realnym<sup>18</sup>) może być w takim wypadku postrzegany także jako koszt krótkookresowego utrzymania miejsc pracy. Szacowany wzrost dochodów z podatków w 2021 roku to 9,2 mld zł<sup>19</sup>. Są to dodatkowe środki transferowane od obywateli do państwa, których wysokość wymyka się normalnej procedurze legislacyjnej. Trzeba przy tym wskazać, że utrwalenie się oczekiwań inflacyjnych sprawi, że odwrotna zależność między poziomem inflacji i poziomem bezrobocia, zwizualizowana za pomocą krzywej Phillipsa, przestanie działać<sup>20</sup>.

Lockdowny wprowadzane w wielu państwach świata przyczyniły się do przerwania łańcuchów dostaw i wzrostu kosztów transportu<sup>21</sup>. Dodatkowym czynnikiem jest obserwowany aktualnie (IV kwartał 2021 r.) tak zwany kryzys energetyczny, który może przyczynić się do utrwalenia inflacji na wysokim poziomie poprzez drastyczny wzrost cen energii<sup>22</sup>. Obserwowany w Polsce wzrost cen wynika także z faktu, że całe branże zostały w nagły sposób czasowo wyłączone z możliwości zarobkowania, przy jednoczesnym braku możliwości zabezpieczenia możliwości pokrycia niektórych kategorii zobowiązań. Takie działanie władz wymusiło konieczność zwiększenia przychodów przez poszkodowanych

16 Od 29 maja 2020 do 7 października 2021 stopa referencyjna utrzymywana była na historycznie niskim poziomie 0,1% - Narodowy Bank Polski, Podstawowe stopy procentowe NBP w latach 1998-2021, [https://www.nbp.pl/home.aspx?f=/dzienne/stopy\\_archiwum.htm](https://www.nbp.pl/home.aspx?f=/dzienne/stopy_archiwum.htm) (dostęp: 28.10.2021).

17 Zob. szerz. A.W. Phillips, *The Relation between Unemployment and the Rate of Change of Money Wage Rates in the United Kingdom, 1861-1957*, „Econometrica” 1958, nr 100, s. 283-299.

18 Zob. D. Begg et al., *Makroekonomia*, Warszawa 2014, s. 271.

19 Dane przekazane przez wiceministra finansów Sebastiana Skuzę podczas debaty w Senacie na temat nowelizacji budżetu państwa na rok 2021, przytoczone za: A. Cieślak-Wróblewska, *Ile kasa państwa zyskuje na inflacji*, <https://www.rp.pl/budzet-i-podatki/art19004981-ile-kasa-panstwa-zyskuje-na-inflacji> (dostęp: 28.10.2021).

20 Zob. szerz. N.G. Mankiw, M.P. Taylor, *Makroekonomia*, Warszawa 2009, s. 380-381.

21 J. Cox, *Fed Chair Powell calls inflation 'frustrating' and sees it running into next year*, <https://www.cnn.com/2021/09/29/fed-chair-powell-calls-inflation-frustrating-and-sees-it-running-into-next-year.html> (dostęp: 28.10.2021).

22 PAP, *Glapiński: wzrost cen prądu dotknie przedsiębiorstwa i gospodarstwa domowe*, <https://www.wnp.pl/energetyka/glapiński-wzrost-cen-prądu-dotknie-przedsiębiorstwa-i-gospodarstwa-domowe,497863.html> (dostęp: 28.10.2021).

przedsiębiorców po ponownym otwarciu gospodarki. Powyższe czynniki przesądzają, że o ile możliwy jest spadek tempa wzrostu cen, to nierealne jest pojawienie się deflacji (długotrwały spadek cen w gospodarce). Oznacza to, że ceny nadal będą rosnąć (choć w kolejnych latach zapewne wolniej), co może doprowadzić do utrwalenia siły nabywczej konsumenta (dochodu realnego) na poziomie niższym niż przed pandemią. Wystąpienie tego skutku wypadłoby zaliczyć do kosztów przyjętego modelu walki z pandemią.

Na marginesie należy wskazać także na koszty spowalniania inflacji jako potencjalne dalsze straty gospodarcze wynikające pośrednio z przyjętych na całym świecie, w tym w Polsce, metody minimalizowania ilości zakażeń Sars-CoV-2. Cenę dezinflacji w przeliczeniu na jeden punkt procentowy spadku inflacji wyraża współczynnik poświęcenia (*sacrifice ratio*). Jego wielkość ukazuje liczbę punktów procentowych rocznej produkcji utraconych w trakcie obniżania inflacji o 1 punkt procentowy<sup>23</sup>. Jednak ze względu na możliwe przeprowadzenie dezinflacji bez kosztów<sup>24</sup> zagadnienie to nie będzie dalej rozwijane.

---

23 N.G. Mankiw, M.P. Taylor, op. cit., s. 392-394.

24 Zob. szerz. T. Sargent, *The End of Four Big Inflation*, [w:] R.E. Hall (red.), *Inflation: Causes and Effects*, Chicago 1982, s. 41-98; N.G. Mankiw, M.P. Taylor, op. cit., s. 394-395.

Gabriela Szewczuk

## **Rozdział IV.**

# **Pogorszenie koniunktury gospodarczej w polskim sektorze przedsiębiorczości**

---

### **4.1. Wpływ wprowadzonych ograniczeń na koniunkturę i możliwość prowadzenia działalności**

---

Względnie dobra sytuacja makroekonomiczna gospodarki Polski nie oznacza jednak, że sytuacja gospodarcza jest optymalna, nie implikuje także dobrej sytuacji gospodarczej wszystkich sektorów i branż, a już w szczególności nie oznacza, że prowadzona polityka i ograniczenia wprowadzone przez władze państwowe pozostają bez istotnego negatywnego wpływu na indywidualne przedsiębiorstwa.

Już w pierwszych dniach po ogłoszeniu stanu zagrożenia epidemicznego 12 marca 2020 roku, równoległe do zawieszenia działalności placówek edukacyjnych i opiekuńczych, rząd wprowadził pierwsze ograniczenia mające istotny wpływ na swobodę prowadzenia działalności gospodarczej. Konsekwencje wprowadzonych regulacji dla sytuacji gospodarczej i finansowej były natychmiastowe, powstałe załamanie koniunkturalne silnie dotknęło przedsiębiorstwa wszystkich sektorów polskiej gospodarki. W kolejnych tygodniach systematycznie rozszerzano katalog ograniczeń, a po częściowym odejściu od nich w okresie wiosenno-letnim podmioty gospodarcze ponownie doświadczyły pogorszenia sytuacji gospodarczej w efekcie przywrócenia restrykcji wraz z nadejściem jesieni. Nie bez znaczenia dla poziomu aktywności gospodarczej oraz poziomu popytu na dobra i usługi pozostawały także ograniczenia nie dotyczące bezpośrednio swobody funkcjonowania przedsiębiorstw, ale wpływające na obniżenie skłonności do konsumpcji i znaczne ograniczenie możliwości konsumowania (co dotyczy się jednocześnie dóbr i usług, choć ze szczególnym naciskiem na te ostatnie), takie jak restrykcje w zakresie gromadzenia czy przemieszczania się obywateli.

Wpływ kryzysowej sytuacji na nastroje i oczekiwania polskich pracodawców w pierwszych tygodniach po wprowadzeniu ograniczeń obrazuje badanie przeprowadzone przez Konfederację Lewiatan w dniach 23-25 marca 2020 roku<sup>1</sup>. Blisko 60% ankietowanych przedsiębiorców wskazało, że wpływ pandemii i restrykcji wprowadzonych przez rząd był bardzo poważny, natomiast kolejne 40% deklarowało, że „skutki odczuwalne są częściowo, ale Zarząd jeszcze sobie radzi”<sup>2</sup>. Zamiar dokonania redukcji zatrudnienia w tamtym okresie potwierdziło o 69% dużych firm, ponad 80% średnich, blisko 71% małych i 60% mikroprzedsiębiorstw<sup>3</sup>.

## 4.2. Badania koniunktury gospodarczej przedsiębiorstw w kolejnych miesiącach obowiązywania ograniczeń

Dobry wgląd w sytuację gospodarczą przedsiębiorstw dają wyniki przeprowadzanych przez Główny Urząd Statystyczny z miesięczną częstotliwością **badania koniunktury gospodarczej**<sup>4</sup>, których metodologia polega na zbieraniu opinii przedsiębiorców na temat bieżącej i przyszłej sytuacji kierowanych przez nich przedsiębiorstw w zakresie takich elementów prowadzonej działalności gospodarczej jak portfel zamówień, produkcja, sytuacja finansowa, zatrudnienie, ceny, działalność inwestycyjna, napotykanne bariery<sup>5</sup>. Na podstawie wskaźników prostych – w tym wskaźników bieżącej i przewidywanej sytuacji gospodarczej, sytuacji finansowej, produkcji, zamówień, opóźnień w płatności etc. – wyliczany jest **wskaźnik ogólnego klimatu koniunktury**. Wykorzystanie tego miernika pozwala na ocenę sytuacji gospodarczo-finansowej w poszczególnych sektorach przy jednoczesnym uwzględnieniu wiedzy i doświadczenia przedsiębiorców, którzy posiadają pełniejszą informację o sprawności funkcjonowania przedsiębiorstwa oraz wysiłku jakiego wymagało osiągnięcie zysku i utrzymanie firmy w obliczu trudnej sytuacji gospodarczej. Jest to o tyle istotne, że oparcie się wyłącznie na miernikach ilościowych z zakresu analizy makroekonomicznej i analizy finansowej nie daje pełnego obrazu trudności z jakimi mierzy się przedsiębiorstwo. Łatwo wyobrazić sobie sytuację, w której firma osiąga w kolejnych okresach niewiele różniące się wyniki finansowe, które jednak wymagały wielokrotnie większego zaangażowania, całkowitego poświęcenia swojego czasu wolnego na pracę zawodową czy o wiele intensywniejszego stresu, zarówno właściciela jak jego pracowników. Utrzymanie przychodu na poziomie zapewniającym rentowność może wymagać podniesienia cen, zwiększenia wymiaru godzin pracy, wzmożonych starań o klientów czy innych działań, które prowadzić będą do negatywnej oceny sytuacji gospodarczej przez właściciela.

1 J. Męcina, P. Potocki, *Wpływ COVID 19 na gospodarkę i rynek pracy w Polsce – wyciąg z raportu badawczego*, Ekspertyza 11, Open Eyes Economy Summit, Katedra Ustroju Pracy i Rynku pracy WNPiSM UW, s. 7, <https://oees.pl/download/1495586>, dostęp: 14 października 2021. Na podstawie zebranych ankiet skonstruowano próbę reprezentatywną dla polskiej gospodarki i funkcjonujących w niej przedsiębiorstw ze względu na wielkość zatrudnienia i branże.

2 Tamże, s. 8.

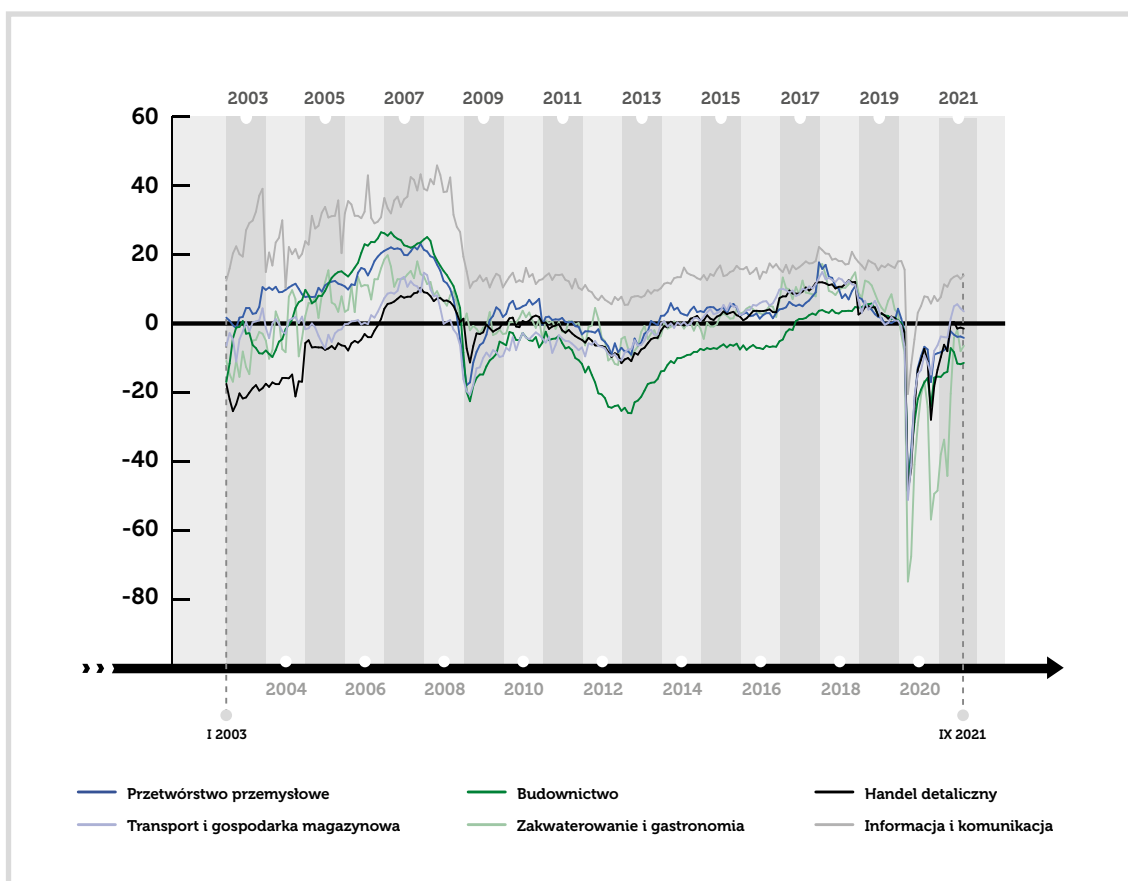
3 Tamże, s. 8.

4 GUS, *Koniunktura w przetwórstwie przemysłowym, budownictwie, handlu i usługach 000-2021 (wrzesień 2021)*, Warszawa 2021, <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/koniunktura/koniunktura/koniunktura-konsumencka-wrzesien-2021-roku,1,103.html>, dostęp: 21 października 2021.

5 GUS, *Badanie koniunktury gospodarczej, Zeszyt metodologiczny zaopiniowany przez Komisję Metodologiczną GUS*, Warszawa 2017, [https://stat.gov.pl/files/gfx/portalinformacyjny/pl/defaultaktualnosci/5516/5/8/1/badanie\\_koniunktury\\_gospodarczej\\_wyd\\_luty\\_2017.pdf](https://stat.gov.pl/files/gfx/portalinformacyjny/pl/defaultaktualnosci/5516/5/8/1/badanie_koniunktury_gospodarczej_wyd_luty_2017.pdf), s. 5.

W czasie wprowadzenia przez władze państwowe ograniczeń mających stanowić środki ostrożności przeciw rozprzestrzenianiu się wirusa Covid-19 wskaźnik ogólnego klimatu koniunktury gospodarczej przyjął we wszystkich sektorach najniższe wartości od początku 2003 roku. W okresie pierwszego okresu funkcjonowania nasilonych ograniczeń praw i wolności obywatelskich, tj. szczególnie w II kwartale 2020 roku, klimat koniunktury był znacznie gorszy niż podczas dwóch największych kryzysów gospodarczych XXI wieku – kryzysu finansowego na przełomie 2008 i 2009 roku i kryzysu zadłużeniowego strefy euro. Po odbiciu w okresie tzw. luzowania obostrzeń, koniunktura znów pogorszyła się w IV kwartale 2020 r., co w zależności od sektora przejawiało się stagnacją lub pogorszeniem sytuacji gospodarczej. Co istotne, do września 2021 roku sytuacja gospodarcza i finansowa przedsiębiorstw w ocenie pracodawców z większości sektorów wciąż nie powróciła do stanu sprzed wprowadzenia pierwszych ograniczeń.

Wykres 9. Wskaźnik ogólnego klimatu koniunktury<sup>6</sup> w wybranych sektorach<sup>7</sup> gospodarki w okresie od stycznia 2003 r. do września 2021 r. – na podstawie Badania Koniunktury Gospodarczej GUS.

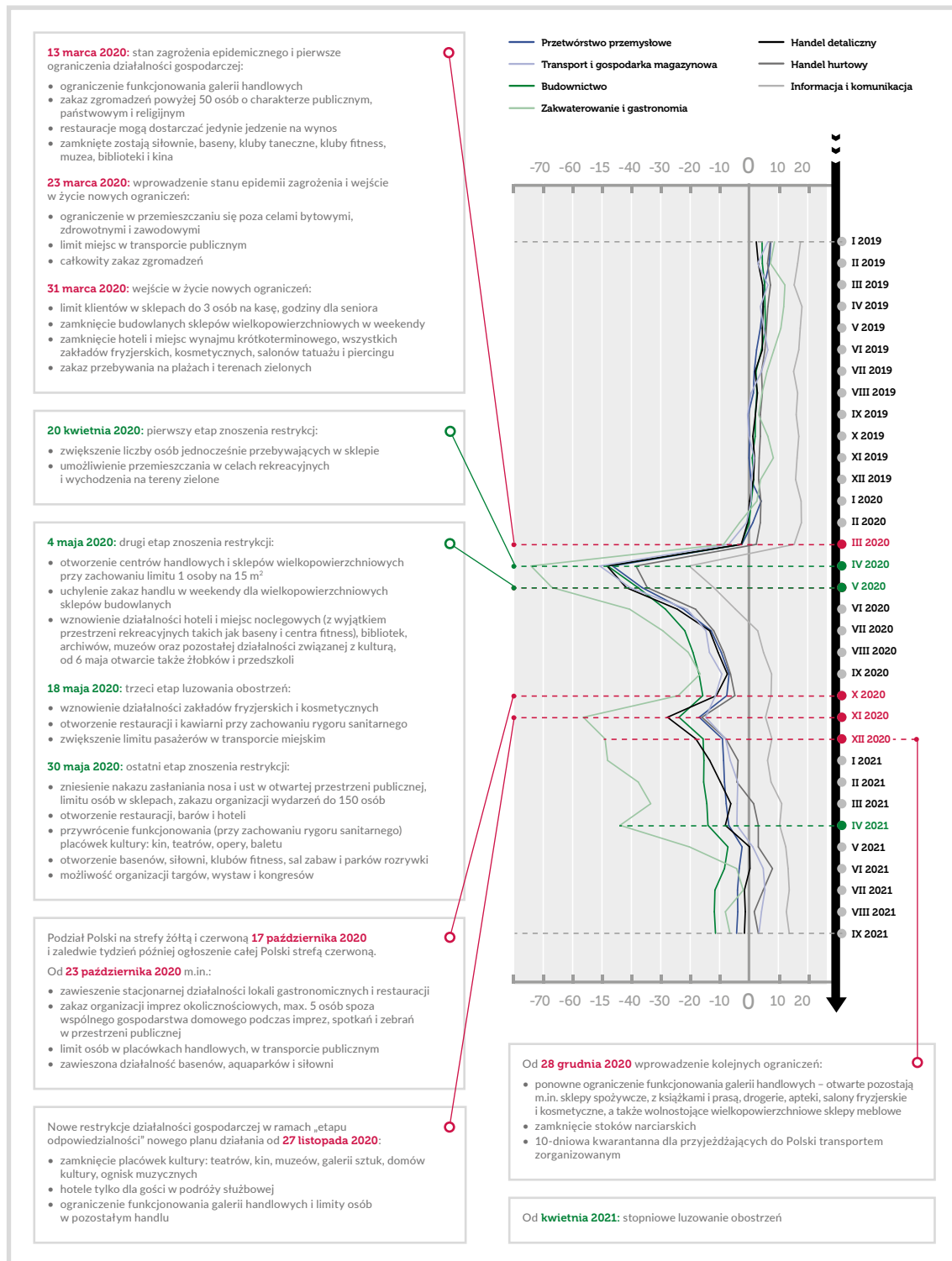


Źródło: opracowanie własne na podstawie: GUS, Koniunktura w przetwórstwie przemysłowym, budownictwie, handlu i usługach 2000-2021 (wrzesień 2021), baza „Koniunktura – baza bieżąca – dane miesięczne wyrównane sezonowo”.

6 Wskaźnik wyrównany sezonowo.

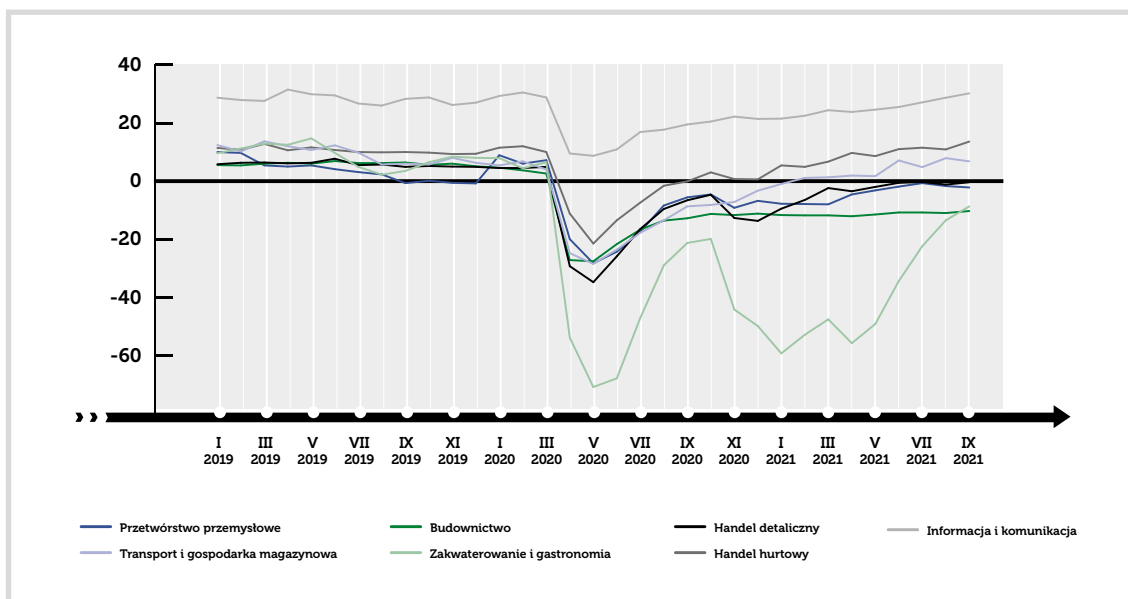
7 Ponieważ dane dla sektora „Handel hurtowy” w bazie GUS „Koniunktura – baza bieżąca – dane miesięczne wyrównane sezonowo” gromadzone są dopiero od stycznia 2013 r. został on tutaj pominięty.

**Wykres 10. Wskaźnik ogólnego klimatu koniunktury w wybranych sektorach gospodarki w okresie od stycznia 2019 r. do września 2021 roku w zestawieniu z terminami wprowadzania ograniczeń swobody prowadzenia działalności gospodarczej.**



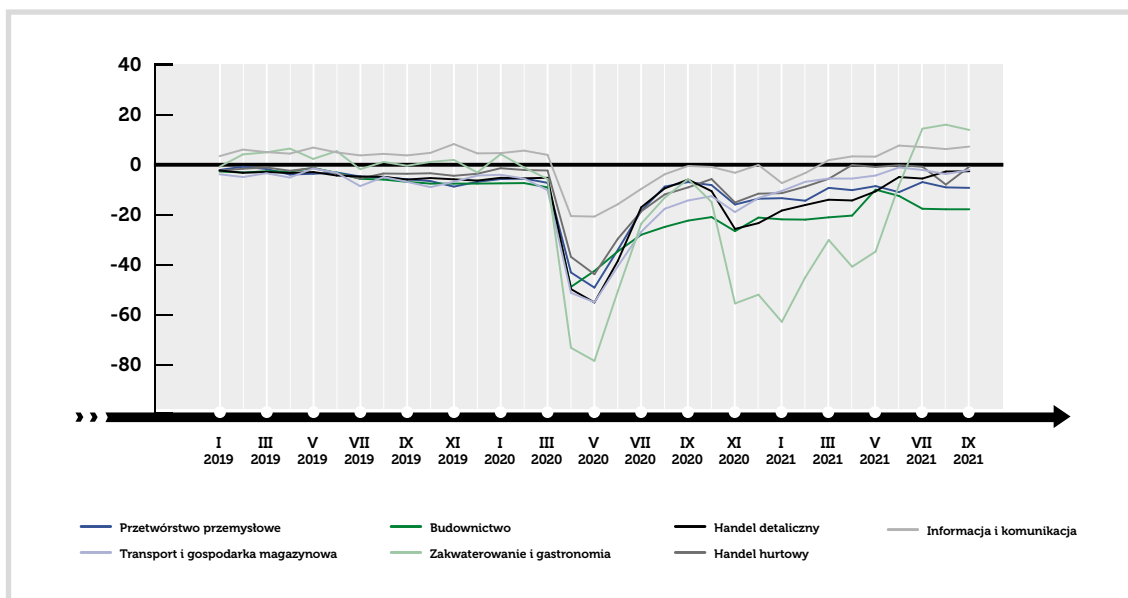
Źródło: opracowanie własne na podstawie: GUS, Koniunktura w przetwórstwie przemysłowym, budownictwie, handlu i usługach 2000-2021 (wrzesień 2021), baza „Koniunktura – baza bieżąca – dane miesięczne wyrównane sezonowo” oraz ZPP, „Podsumowanie lockdownu w Polsce”, Warszawa 2021.

Wykres 11. Bieżąca ogólna sytuacja gospodarcza przedsiębiorstw<sup>8</sup> w wybranych sektorach gospodarki w okresie od stycznia 2019 do września 2021 – na podstawie Badania Koniunktury Gospodarczej GUS.



Źródło: opracowanie własne na podstawie: GUS, Koniunktura w przetwórstwie przemysłowym, budownictwie, handlu i usługach 2000-2021 (wrzesień 2021), baza „Koniunktura – baza bieżąca – dane miesięczne wyrównane sezonowo”.

Wykres 12. Bieżąca sytuacja finansowa przedsiębiorstw<sup>9</sup> w wybranych sektorach gospodarki w okresie od stycznia 2019 do września 2021 – na podstawie Badania Koniunktury Gospodarczej GUS.



Źródło: opracowanie własne na podstawie: GUS, Koniunktura w przetwórstwie przemysłowym, budownictwie, handlu i usługach 2000-2021 (wrzesień 2021), baza „Koniunktura – baza bieżąca – dane miesięczne wyrównane sezonowo”.

8 Wskaźnik wyrównany sezonowo

9 Wskaźnik wyrównany sezonowo

Trudno nie zwrócić uwagi na fakt, że mimo przywrócenia przez władze państwowe daleko idących ograniczeń praw i wolności obywateli w IV kwartale 2020 roku tj. od początku tzw. drugiej fali, i następnie utrzymaniu ich do początku II kwartału 2021 roku, sytuacja gospodarcza wielu sektorów w tym okresie – choć nie tak dobra jak przed 12 marca 2020 – bez wątpienia była nieporównywalnie lepsza niż w trakcie tzw. pierwszej fali. Takie wskaźniki koniunkturalne nie pozwalają jednak wcale wnioskować, że wprowadzane ograniczenia działalności gospodarczej i restrykcje w zakresie przemieszczania czy gromadzenia się (wpływające bezpośrednio na popyt i możliwości konsumpcji) nie stanowiły bariery dla przedsiębiorców i ergo nie przyczyniły się do pogorszenia sytuacji gospodarczej – można raczej postawić w tym miejscu tezę o dużym znaczeniu sprawnego zarządzania, zaradności polskich przedsiębiorców i regularnym dostosowywaniu się przedsiębiorstw do otoczenia instytucjonalnego, tj. obowiązującego stanu prawnego, a zatem o występowaniu wśród polskich przedsiębiorców zjawiska, które można by nazwać „efektem wozu Drzymały”.

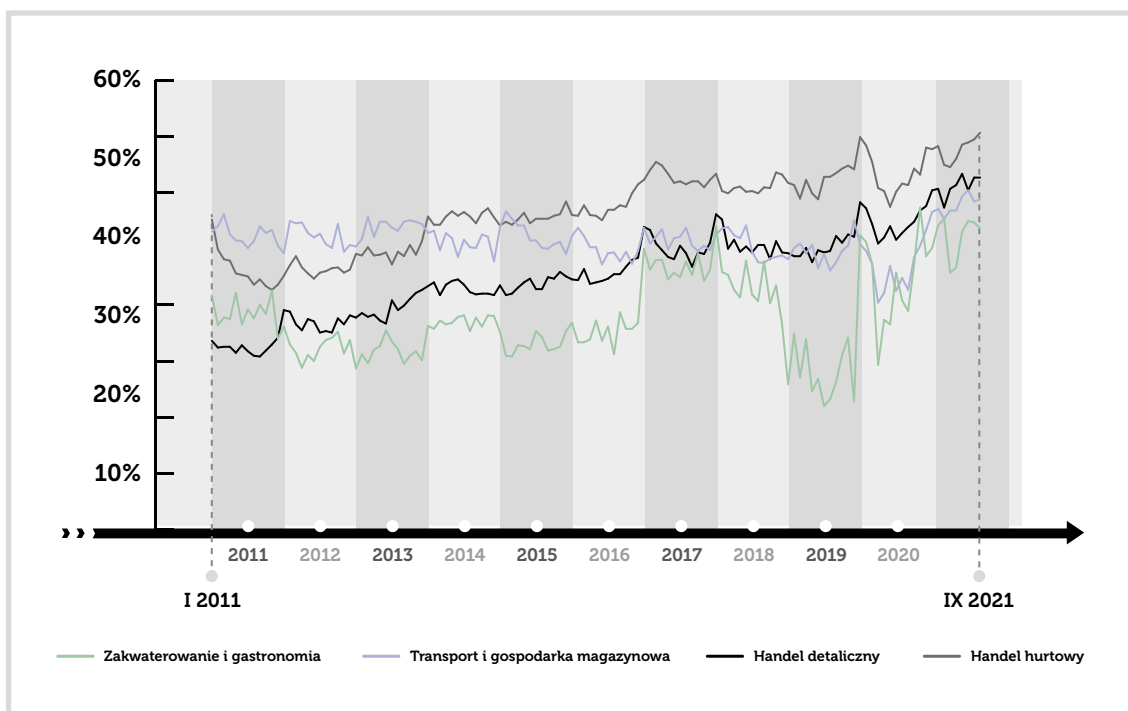
### **4.3. Niejasność i niestabilność przepisów jako bariera w prowadzeniu działalności gospodarczej**

---

Warto także zwrócić uwagę na odpowiedzi przedsiębiorców dotyczące **barier w prowadzeniu działalności gospodarczej** stanowiące część badania koniunktury realizowanego przez GUS. W ostatnich latach systematycznie wzrastał odsetek przedsiębiorców wskazujących jako jedną z barier niejasne, niespójne i niestabilne przepisy. Co charakterystyczne, chociaż w 2019 roku odsetek przedsiębiorców z sektora zakwaterowania i gastronomii uznających niejasność i niestabilność przepisów za jedną z głównych barier widocznie się obniżył względem lat poprzednich, początek 2020 roku gwałtownie odwrócił ten trend. Natomiast od IV kwartału 2020 roku widocznie wzrasta także odsetek przedsiębiorców innych branż – w tym z sekcji handlu detalicznego i hurtowego oraz transportu – podzielających opinię o niejasności prawa.

Jednak wśród barier wymienionych w ankiecie GUS brak kategorii weryfikującej opinię przedsiębiorców na temat nadmiernej regulacji prowadzenia działalności. Pojawia się tylko „niejasność, niespójność i niestabilność przepisów”, co nie pozwala przedsiębiorcom ocenić stopnia skomplikowania przepisów prawnych, nadmiernej liczby obowiązków sprawozdawczych czy realnego wpływu funkcjonujących regulacji i ich liczby na ograniczenie swobody prowadzenia działalności – istnienie tego typu barier nie implikuje wcale niejasności, niespójności czy niestabilności przepisów, niemniej jest niezwykle istotne z punktu widzenia właściciela firmy.

Wykres 13. Odsetek przedsiębiorców wskazujących niejasne, niespójne i niestabilne przepisy jako barierę w prowadzeniu działalności gospodarczej w latach 2011-2021.



Źródło: opracowanie własne na podstawie: GUS, Koniunktura w przetwórstwie przemysłowym, budownictwie, handlu i usługach 2000-2021 (wrzesień 2021), baza „Koniunktura – baza bieżąca – dane miesięczne wyrównane sezonowo”.

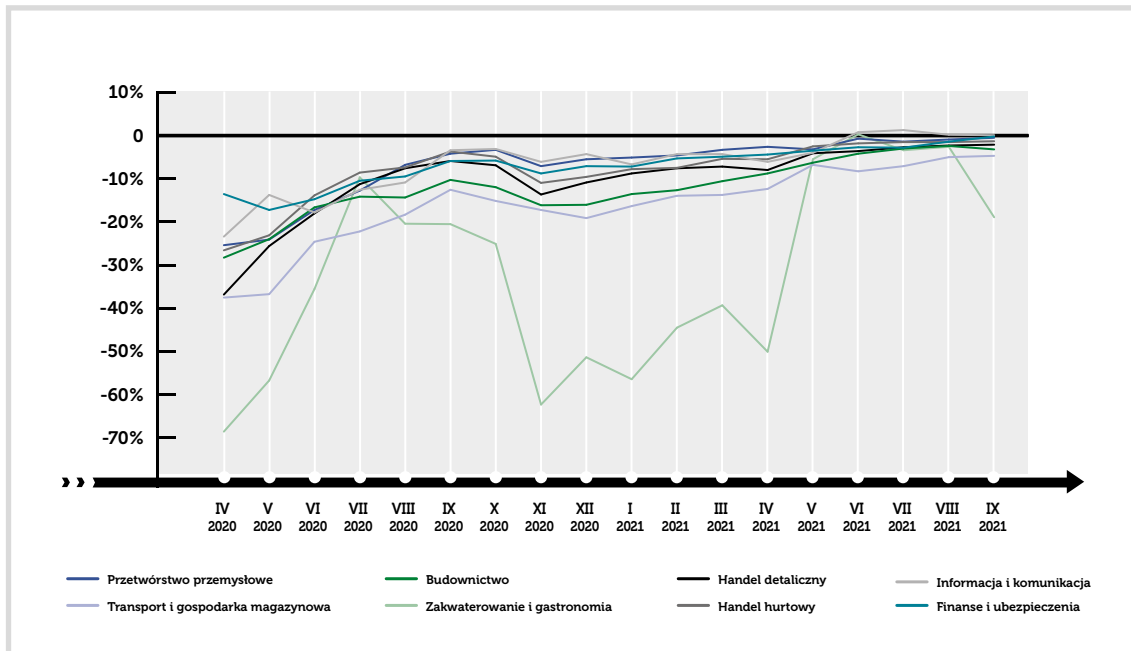
#### 4.4. Ocena zdolności przedsiębiorstw do kontynuacji działalności w sytuacji utrzymania obowiązujących ograniczeń

Od kwietnia 2021 roku w badaniu koniunktury gospodarczej przeprowadzonym przez GUS (aneks pt. „Wpływ pandemii COVID-19 na koniunkturę gospodarczą”) analizie poddaje się także **bezpośredni wpływ sytuacji epidemiologicznej i funkcjonujących obecnie ograniczeń prawnych na sytuację ekonomiczno-finansową przedsiębiorstwa**<sup>10</sup>. Jednym z zagadnień badania była zmiana poziomu zamówień względem sytuacji standardowej, gdyby nie było pandemii. Analiza odpowiedzi przedsiębiorców z kolejnych miesięcy pokazuje, że dopiero w maju 2021 roku poziom zamówień wrócił do skali sprzed wprowadzenia pierwszych ograniczeń przez władze państwowe. Widoczny jest nie tylko dramatyczny spadek poziomu zamówień w kwietniu 2020 roku – od 10 do 40 procent, w zależności od sektora – ale także znaczny spadek w IV kwartale 2020, stopniowo zanikający, lecz wciąż utrzymujący się w I kwartale 2021 roku (poziom zamówień 5 do 20 procent niższy niż w sytuacji niepandemicznej). Wyjątkiem jest naturalnie gastronomia, w której spadki zamówień były nawet kilkukrotnie większe niż w pozostałych sektorach.

10 GUS, Wpływ pandemii COVID-19 na koniunkturę gospodarczą – oceny i oczekiwania (dane szczegółowe oraz szeregi czasowe). Aneks do publikacji „Koniunktura w przetwórstwie przemysłowym, budownictwie, handlu i usługach 2000-2021 (wrzesień 2021)”, Warszawa 2021, [https://stat.gov.pl/download/gfx/porta-linformacyjny/pl/defaultaktualnosci/5516/4/53/1/aneks\\_do\\_publicacji\\_koniunktura\\_w\\_przetworstwie\\_przemyslowym\\_budownictwie\\_handlu\\_i\\_uslugach\\_2000-2021\\_wrzesien\\_2021.pdf](https://stat.gov.pl/download/gfx/porta-linformacyjny/pl/defaultaktualnosci/5516/4/53/1/aneks_do_publicacji_koniunktura_w_przetworstwie_przemyslowym_budownictwie_handlu_i_uslugach_2000-2021_wrzesien_2021.pdf), dostęp: 14 października 2021.

**„Jaka będzie w bieżącym miesiącu szacunkowa (w procentach) zmiana zamówień na półprodukty, surowce, towary lub usługi itp. składanych w Państwa firmie przez klientów? Niezależnie od przyczyny zmiany i w porównaniu do sytuacji, gdyby nie było pandemii?”**

Wykres 14. Procentowa zmiana zamówień na dobra i usługi względem sytuacji bez pandemii wg sektorów od kwietnia 2020 do września 2021.



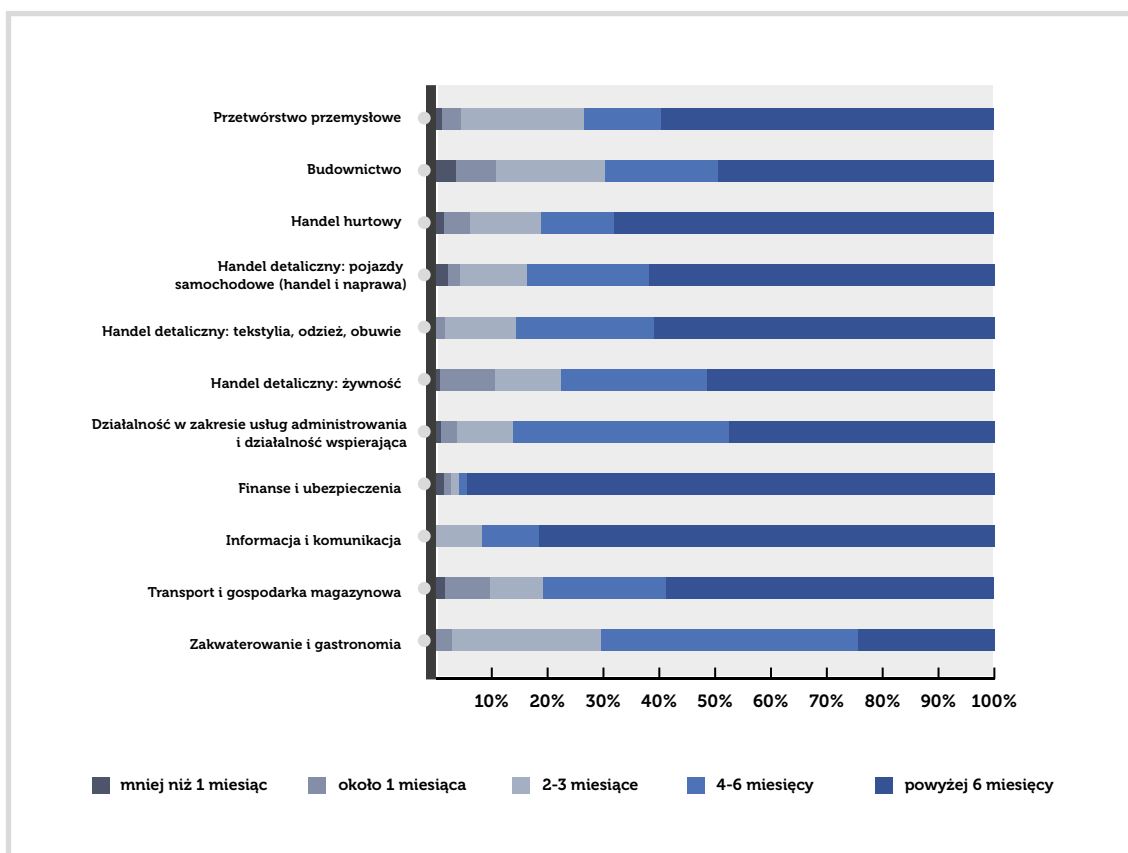
Źródło: opracowanie własne na podstawie: GUS, *Wpływ pandemii COVID-19 na koniunkturę gospodarczą – oceny i oczekiwania (dane szczegółowe oraz szeregi czasowe). Aneks do publikacji „Koniunktura w przetwórstwie przemysłowym, budownictwie, handlu i usługach 2000-2021 (wrzesień 2021)”*, Warszawa 2021.

Przedsiębiorcy mieli także ocenić **zdolność przedsiębiorstwa do utrzymania się w kolejnych miesiącach w sytuacji utrzymania aktualnie obowiązujących ograniczeń.**

**„Jeżeli bieżące działania i ograniczenia powzięte w celu zwalczania koronawirusa przez władze państwowe w Polsce (ale także wynikające z działań innych krajów, np. w zakresie ruchu granicznego) funkcjonujące w momencie wypełniania ankiety utrzymywałyby się przez dłuższy czas, ile miesięcy Państwa przedsiębiorstwo byłoby w stanie przetrwać?”**

Na koniec września 2021 roku, mimo dotychczasowego utrzymania względnie niskiego poziomu ograniczeń z miesięcy wakacyjnych, braku restrykcji analogicznych do tych jakie wprowadzono w IV kwartale 2020 roku i znacznego polepszenia sytuacji gospodarczej – co pokazują badania klimatu koniunktury, poziom zamówień, wskaźniki finansowe – stosunkowo znaczna grupa przedsiębiorców deklaruje, że, przy utrzymaniu obecnych ograniczeń, przedsiębiorstwo byłoby w stanie przetrwać krócej niż 6 miesięcy.

**Wykres 15. Czas przetrwania przedsiębiorstwa przy obecnych działaniach i ograniczeniach w wybranych sektorach gospodarki – wrzesień 2021.**



Źródło: opracowanie własne na podstawie: GUS, *Wpływ pandemii COVID-19 na koniunkturę gospodarczą – oceny i oczekiwania (dane szczegółowe oraz szeregi czasowe). Aneks do publikacji „Koniunktura w przetwórstwie przemysłowym, budownictwie, handlu i usługach 2000-2021 (wrzesień 2021)”*, Warszawa 2021.

## 4.5. Czynniki wpływające na perspektywy i zdolność do kontynuowania działalności: branża i wielkość przedsiębiorstwa

Bardzo widoczne są tutaj różnice sektorowe, wynikające z faktu, że wprowadzane restrykcje w różnym stopniu ograniczają działalność poszczególnych branż i różna jest ich wrażliwość na spadek konsumpcji, aktywności pozadomowej społeczeństwa i generalnego popytu, różna jest też zdolność poszczególnych branż do dostosowania się do okoliczności tzw. lockdownu poprzez zmianę form organizacji, oferowanego produktu i kanałów sprzedaży. We wrześniu 2021 roku najgorzej<sup>11</sup> zdolność do przetrwania oceniają przedsiębiorcy z dziedzin zakwaterowania i gastronomii, handlu

<sup>11</sup> Spośród sektorów poddanych badaniu przez GUS – wiele dziedzin nie zostało ujętych w opracowaniu „Wpływ pandemii COVID-19 na koniunkturę gospodarczą” (aneksie do badania koniunktury gospodarczej), w tym przykładowo sekcja R w klasyfikacji PKD 2007 – *Działalność związana z kulturą, rozrywką i rekreacją*.

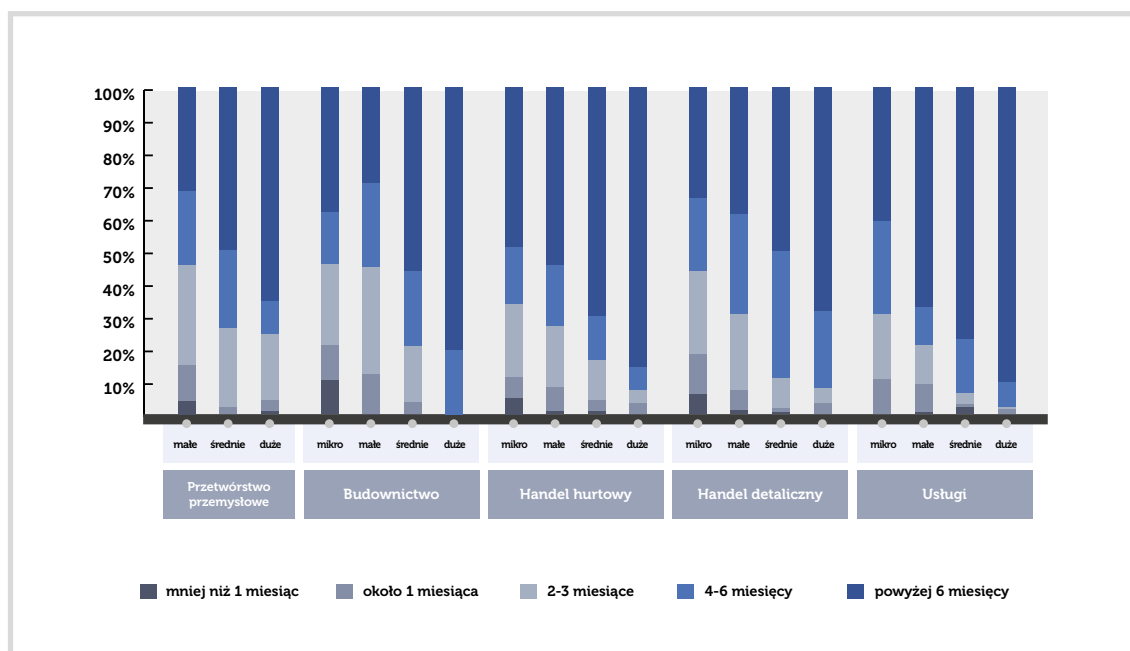
detalicznego żywnością, działalności w zakresie usług administrowania<sup>12</sup>, budownictwa czy przetwórstwa przemysłowego. Czas przetrwania przedsiębiorstwa przy obecnych ograniczeniach na 3 miesiące lub krócej oszacowało aż 30% przedsiębiorców zajmujących się zakwaterowaniem i gastronomią, 30% branży budowlanej i 26,5% branży przetwórstwa przemysłowego. Z kolei dłużej niż 6 miesięcy przetrwałoby jedynie 24,5% przedsiębiorstw z dziedziny zakwaterowania i gastronomii, 47,5% zajmujących się usługami administrowania, 49,5% przedsiębiorstw budowlanych i 51,5% przedsiębiorstw zajmujących się handlem detalicznym żywnością. Natomiast większego wpływu ograniczeń na swoją dalszą działalność nie przejawiają takie branże jak informacja i komunikacja oraz finanse i ubezpieczenia – odsetek przedsiębiorstw deklarujących możliwość przetrwania przedsiębiorstwa dłużej niż 6 miesięcy w tych sekcjach wyniósł odpowiednio 81,5% i 94,4%.

Jednak wyniki omawianego badania pozwalają wyróżnić inną kategorię klasyfikacji przedsiębiorstw, która różnicuje ich sytuację gospodarczą w obliczu kryzysu i licznych ograniczeń prawnych nawet silniej niż sektor działalności, a mianowicie jego **wielkość**, w badaniu Głównego Urzędu Statystycznego (GUS) kategoryzowana wg liczby pracujących. **Deklarowany czas przetrwania przedsiębiorstwa wzrasta wraz z jego wielkością**, przedsiębiorstwa duże, tj. zatrudniające powyżej 250 pracowników wskazywały najdłuższy czas przetrwania, a najkrótszy czas deklarowały przedsiębiorstwa mikro, zatrudniające poniżej 9 pracowników (wykres 16). Co istotne, trend ten jest bardzo widoczny i utrzymuje się we wszystkich sektorach – poza sektorem budownictwa, gdzie przedsiębiorstwa mikro przewidują dłuższy czas przetrwania niż przedsiębiorstwa małe.

Nie jest zaskakujące, że restrykcje okazały się szczególnie dotkliwe dla mikro i małych przedsiębiorców, a więc najczęściej lokalnych i małych firm. Ze względu na mniejsze zasoby kapitałowe, majątkowe, ludzkie, infrastrukturalne, mniej rozbudowaną sieć dystrybucji i promocji, lokalną produkcję i stacjonarną sprzedaż etc., mniejsza jest też ich możliwość dynamicznego dostosowania działalności do zmieniających się restrykcji i potrzeb rynku przez przekształcenie produktu, wprowadzenie nowych usług czy stworzenie nowych kanałów sprzedaży. Wprowadzenie ograniczeń bezpośrednio zmniejszających popyt musiało więc wpłynąć najbardziej na sytuację gospodarczą i finansową lokalnych, drobnych przedsiębiorców, a więc na tą grupę, w której znajduje się stosunkowo najwięcej firm opartych na polskim kapitale i produkcji. Posiadając większe zasoby finansowe, ludzkie i organizacyjne, do sytuacji rynkowej stworzonej przez liczne ograniczenia o wiele sprawniej mogły przystosować się natomiast średnie i duże przedsiębiorstwa, ogólnopolskie sieci sklepów czy punktów usługowych, stosunkowo częściej oparte na produkcji i kapitale zagranicznym.

12 Sekcja N w klasyfikacji PKD 2007 – zawiera się w niej m.in. działalność organizatorów turystyki, pośredników i agentów turystycznych oraz pozostała działalność usługowa w zakresie rezerwacji i działalności z nią związane (dział 79).

Wykres 16. Czas przetrwania przedsiębiorstwa przy obecnych działaniach i ograniczeniach według klas wielkości przedsiębiorstwa i sektorów (wg liczby pracujących) – wrzesień 2021.



Źródło: opracowanie własne na podstawie: GUS, *Wpływ pandemii COVID-19 na koniunkturę gospodarczą – oceny i oczekiwania (dane szczegółowe oraz szeregi czasowe). Aneks do publikacji „Koniunktura w przetwórstwie przemysłowym, budownictwie, handlu i usługach 2000-2021 (wrzesień 2021)”*, Warszawa 2021.

## 4.6. Szacunki strat ekonomicznych spowodowanych ograniczeniami Covid-19

Bezpośrednie straty polskiej gospodarki spowodowane restrykcjami COVID-19 po 16 marca 2020 r. oszacowała Federacja Przedsiębiorców Polskich wraz z Konfederacją Lewiatan – szacunki te oparte są na „ocenie wpływu sytuacji epidemicznej oraz obowiązujących restrykcji prawnych na możliwość sprzedaży towarów, świadczenia usług lub prowadzenia produkcji przez podmioty gospodarcze (strona podażowa) oraz determinowanymi przez powyższe czynniki schematami konsumpcji (strona popytowa) w 20 sekcjach PKD”<sup>13</sup>. Zgodnie z wyliczeniami FPP i Lewiatana zaledwie w marcu straty polskiej gospodarki wyniosły ponad 50 miliardów złotych, natomiast łączna wartość strat od początku wprowadzenia restrykcji w dniu 16 marca 2020 r. do końca lutego 2021 r. wyniosła 173 miliardy (patrz: tabela 1). Wspomniane opracowanie wskazuje, że wielkość strat całego sektora usług stanowiła około 60% łącznych strat gospodarki, natomiast drugą najwyższą wartość strat – dla sektora handlu (w łącznym ujęciu handlu detalicznego i hurtowego) – oszacowano na ok. 20% całkowitej wartości strat (patrz: tabela 2).

13 Federacja Przedsiębiorców Polskich i Konfederacja Lewiatan, *Bezpośrednie straty polskiej gospodarki spowodowane restrykcjami COVID-19 od 16.03.2020 r.*, <http://straty-covid.pl>, dostęp: 14 października 2021.

**Tabela 1. Bezpośrednie straty polskiej gospodarki spowodowane restrykcjami COVID-19 od 16 marca 2020 do 26 lutego 2021 wg szacunku Federacji Przedsiębiorców Polskich i Konfederacji Lewiatan.**

Okres obowiązywania zbioru restrykcji		Liczba dni	Dzienna strata (mln PLN)	Strata w okresie (mln PLN)
od	do			
16.03.2020	31.03.2020	15	1 053	15 795
01.04.2020	03.05.2020	32	1 204	38 528
04.05.2020	17.05.2020	13	938	12 194
18.05.2020	29.05.2020	11	743	8 173
30.05.2020	14.06.2020	15	447	6 705
15.06.2020	28.06.2020	13	320	4 160
29.06.2020	12.07.2020	13	267	3 471
13.07.2020	07.08.2020	25	228	5 700
08.08.2020	31.08.2020	23	230	5 290
01.09.2020	02.10.2020	31	213	6 603
03.10.2020	09.10.2020	6	254	1 524
10.10.2020	16.10.2020	6	273	1 638
17.10.2020	23.10.2020	6	318	1 908
24.10.2020	06.11.2020	13	413	5 369
07.11.2020	27.11.2020	20	607	12 140
28.11.2020	26.12.2020	28	429	12 012
27.12.2020	31.01.2021	35	595	20 825
01.02.2021	26.02.2021	25	434	10 850
<b>Łączna strata od 16 marca 2020 r. do 26 lutego 2021 r. (mln PLN)</b>				<b>172 885</b>

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Federacja Przedsiębiorców Polskich i Konfederacja Lewiatan, *Bezpośrednie straty polskiej gospodarki spowodowane restrykcjami COVID-19 od 16.03.2020 r.*, straty-covid.pl.

**Tabela 2. Bezpośrednie straty polskiej gospodarki w podziale na sektory spowodowane restrykcjami COVID-19 po 16 marca 2020 wg szacunku Federacji Przedsiębiorców Polskich i Konfederacji Lewiatan – stan licznika na dzień 14 października 2021<sup>14</sup>.**

SEKTOR	STRATA
<b>GOSPODARKA OGÓŁEM</b>	<b>- 284 836 mln PLN</b>
PRZEMYSŁ	- 40 940 mln PLN
BUDOWNICTWO	- 9 764 mln PLN
BUDOWNICTWO	- 59 350 mln PLN
USŁUGI	- 175 282 mln PLN

Źródło: Federacja Przedsiębiorców Polskich i Konfederacja Lewiatan, *Bezpośrednie straty polskiej gospodarki spowodowane restrykcjami COVID-19 od 16.03.2020 r.*, straty-covid.pl.

<sup>14</sup> Brakuje szczegółowych informacji na temat strat dziennych po 26 lutego 2021 roku, można zatem założyć, że po tej dacie obowiązujące regulacje prawne i wskaźniki aktywności gospodarczej, o które opierały się wyliczenia nie były już aktualizowane, a dalsze straty naliczane są przy założeniu obowiązywania restrykcji obowiązujących do 26 lutego 2021. Należy zatem uznać podane wartości za zawyżone, jednak ze względu na przedłużenie znacznej części ograniczeń i wprowadzanie nowych mogą one w znacznym stopniu odzwierciedlać realny wzrost strat. Wartości w tabeli przytoczone są zatem poglądowo, w celu przedstawienia potencjalnej wielkości łącznych strat, a w szczególności by zaprezentować proporcje rozkładu strat na poszczególne sektory.

Gabriela Szewczuk

## **Rozdział V.**

# **Wpływ ograniczeń praw i wolności wprowadzonych w trakcie epidemii Covid-19 na funkcjonowanie wybranych branż polskiej gospodarki**

---

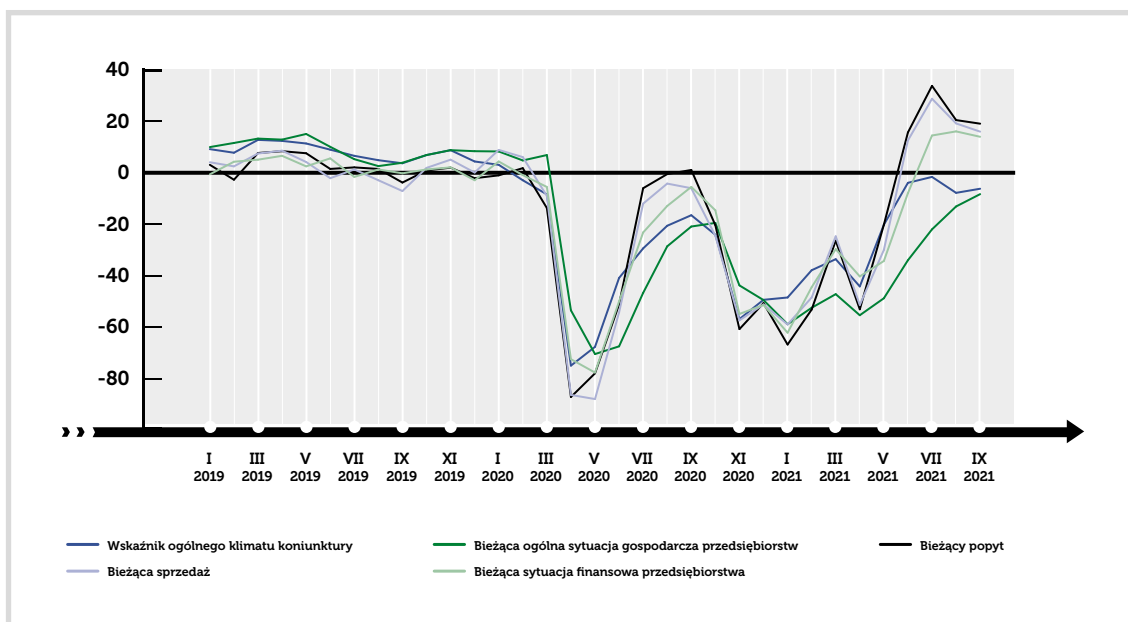
### **5.1. Zakwaterowanie i gastronomia**

---

Restrykcje dotyczące prowadzenia działalności gospodarczej najsilniej dotknęły sektora usług – a w nim najbardziej ucierpiała sekcja zakwaterowania i gastronomii, przy czym głębokie pogorszenie koniunktury widoczne jest tu we wszystkich kategoriach mierników. Branże hotelarska i restauracyjna są też jedynymi sektorami, które w okresie od IV kwartału 2020 roku do końca II kwartału 2021 roku doświadczyły spadków prawie tak silnych jak przy wprowadzeniu pierwszych ograniczeń w marcu 2020, w tzw. pierwszej fali.

Jest to jednocześnie efekt bezpośredniego ograniczania możliwości prowadzenia działalności – od wprowadzania limitów liczby osób mogących jednocześnie korzystać z usług lokali gastronomicznych, przez wyznaczanie godzin otwarcia lokali i kategorii klientów mogących korzystać z usług hoteli, aż po całkowite zawieszenie ich działalności – oraz ograniczeń dotyczących poruszania się i gromadzenia czy organizowania imprez okolicznościowych. Te ostatnie kategorie naturalnie miały bezpośredni wpływ na popyt na usługi, które są ściśle związane ze swobodą przebywania w przestrzeni publicznej. Ten ścisły związek powoduje też, że przedsiębiorstwa są w stanie tylko w ograniczonym stopniu poprawić swoją sytuację przez dostosowanie swojego produktu do potrzeb rynku i świadczenie niektórych usług na odległość – stacjonarne świadczenie usług jest jednym z kluczowych elementów składających na ich finalną wartość, a więc także czynnikiem istotnie wpływającym na popyt.

Wykres 17. Wskaźnik ogólnego klimatu koniunktury i jego wybrane składowe w sekcji zakwaterowanie i gastronomia od stycznia 2019 do września 2021<sup>1</sup>.

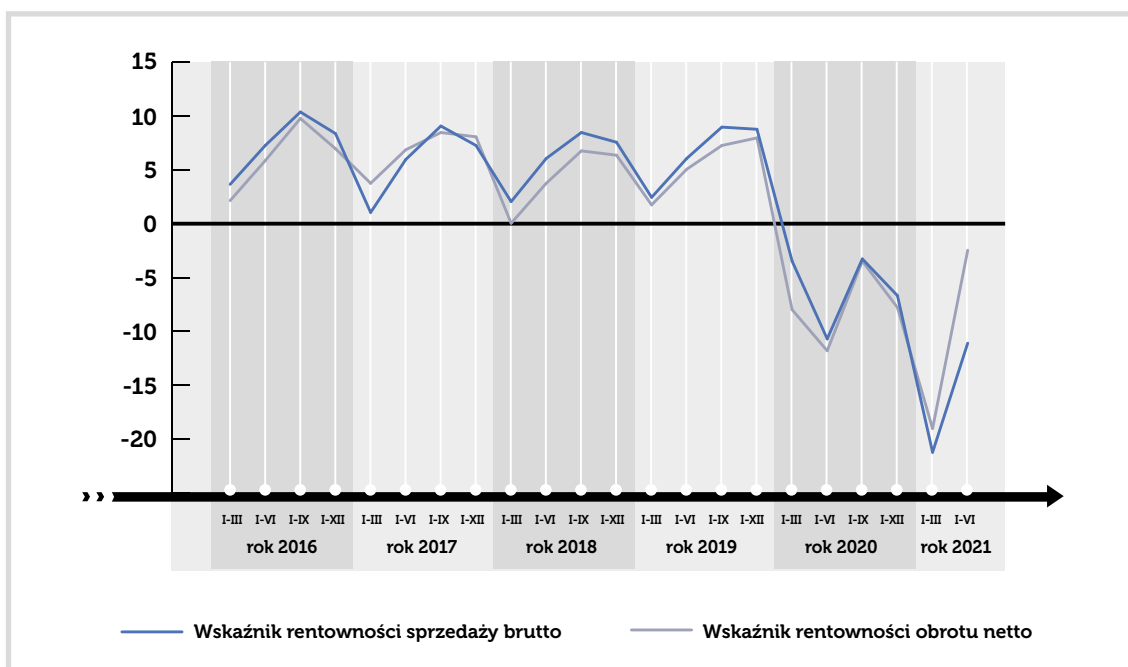


Źródło: opracowanie własne na podstawie: GUS, Koniunktura w przetwórstwie przemysłowym, budownictwie, handlu i usługach 2000-2021 (wrzesień 2021), baza „Koniunktura – baza bieżąca – dane miesięczne wyrównane sezonowo”.

Pogorszenie koniunktury jest w przypadku zakwaterowania i gastronomii widoczne nie tylko przy wartości wskaźnika klimatu koniunktury – na który składają się między innymi wskaźniki: ogólnej sytuacji gospodarczej, ogólnej sytuacji finansowej, bieżącego popytu i bieżącej sprzedaży – ale odbijają się także bardzo widocznie na wskaźnikach rentowności i płynności. Szczególnie istotne będą tutaj mierniki rentowności, które pokazują stosunek przychodów do kosztów ponoszonych w związku z prowadzoną działalnością – od marca 2020 roku utrzymują one wartości negatywne, co jest pierwszą taką sytuacją od 2007 roku (wykresy 18 i 20). Branża balansuje więc na granicy opłacalności. Nierentowność krótkookresowa jest dopuszczalna o tyle, o ile przychody z działalności pokrywają koszty zmienne, jednak utrzymywanie się ujemnych wyników finansowych w długim okresie uniemożliwia kontynuowanie działalności. Wobec powyższego, dalsze utrzymywanie ograniczeń lub przywracanie restrykcji analogicznych do tych obowiązujących w okresach tzw. lockdownu może poważnie grozić dalszemu istnieniu wielu przedsiębiorstw. Efekt ten można zaobserwować już na podstawie doświadczeń ostatnich miesięcy – ograniczenia prowadzenia działalności gospodarczej odbiły się bezpośrednio na udziale przedsiębiorstw rentownych, tj. wykazujących zysk netto, w ogólnej liczbie przedsiębiorstw. W poprzednich latach rentownych było przeciętnie między 70% a 80% przedsiębiorstw w sekcji zakwaterowanie i gastronomia – w roku 2020 odsetek ten spadł do 45% (wykres 21).

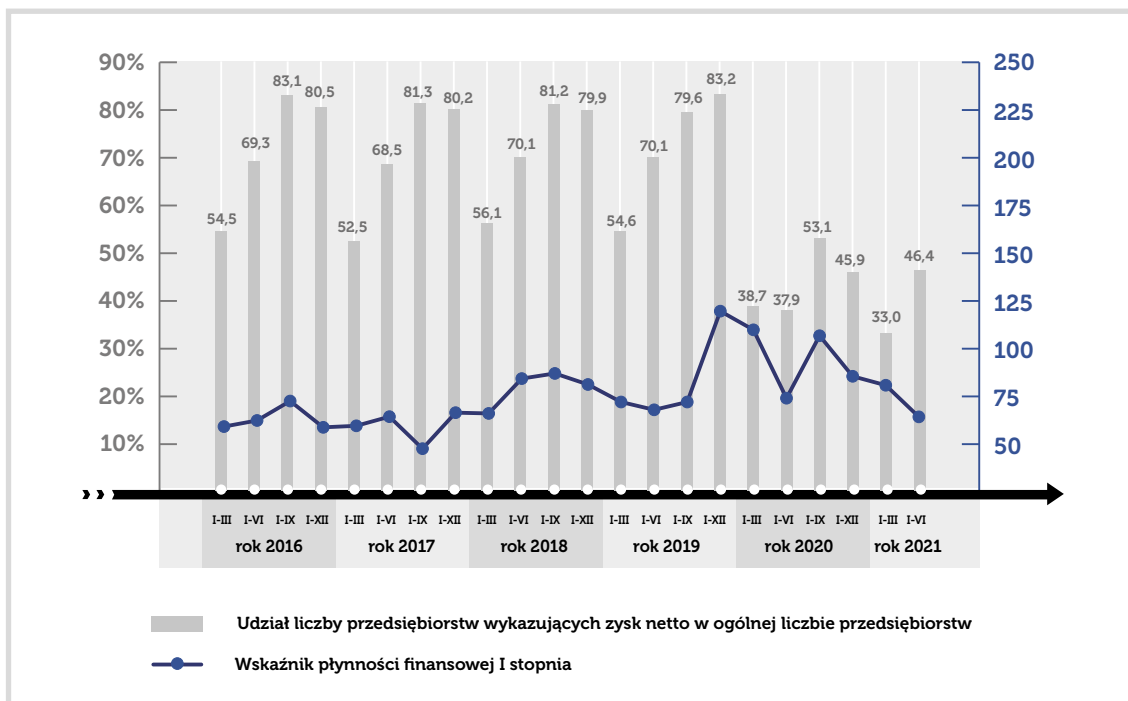
<sup>1</sup> Wskaźnik wyrównany sezonowo.

Wykres 18. Wskaźniki rentowności na koniec kolejnych kwartałów w sekcji zakwaterowanie i gastronomia w latach 2016-2021.



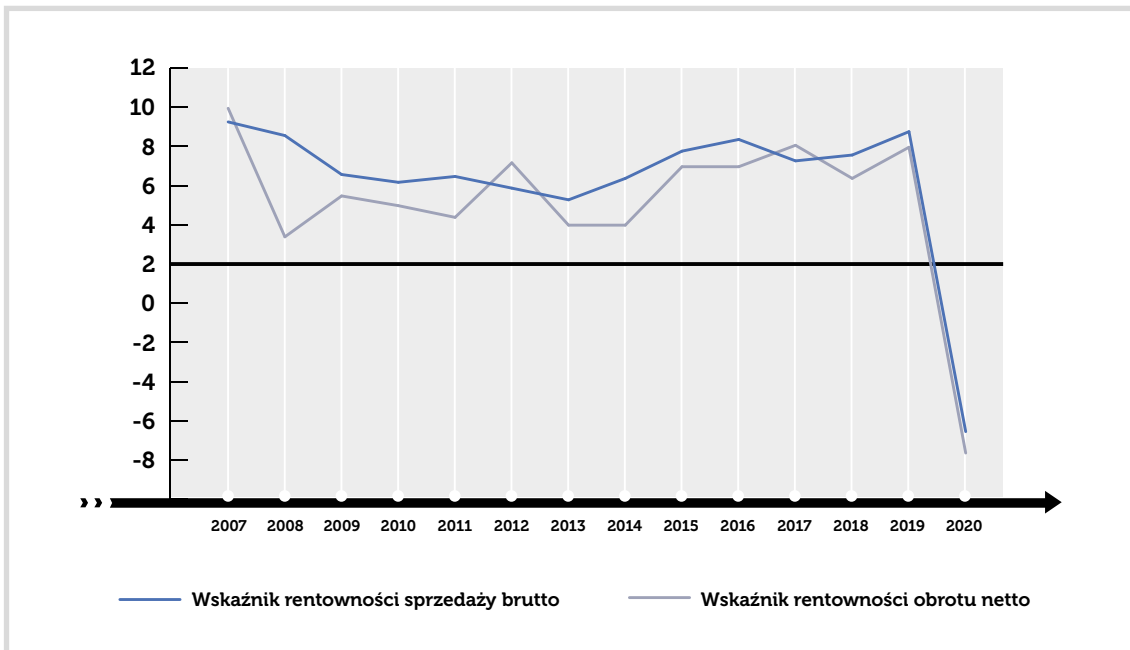
Źródło: opracowanie własne na podstawie: GUS, Bank Danych Lokalnych, baza „Wyniki finansowe wg sekcji PKD 2007”.

Wykres 19. Wskaźnik płynności finansowej i odsetek rentownych przedsiębiorstw na koniec kolejnych kwartałów w sekcji zakwaterowanie i gastronomia w latach 2016-2021.



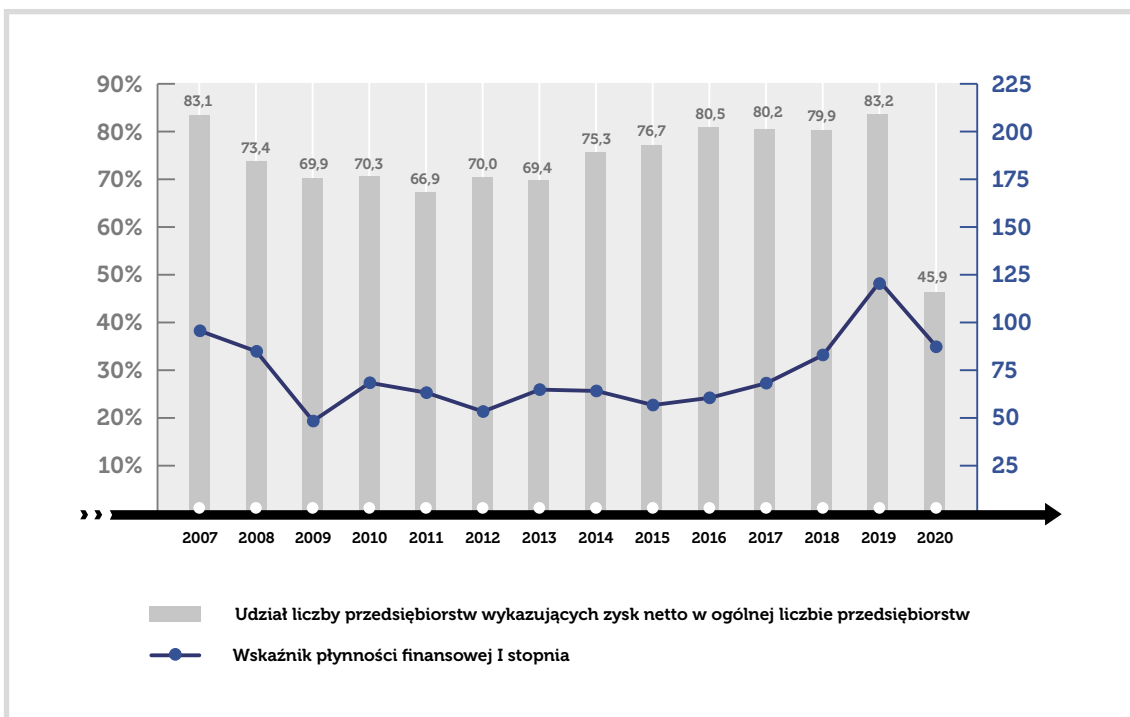
Źródło: opracowanie własne na podstawie: GUS, Bank Danych Lokalnych, baza „Wyniki finansowe wg sekcji PKD 2007”.

Wykres 20. Wskaźniki rentowności na koniec IV kwartału w sekcji zakwaterowanie i gastronomia w latach 2007-2021.



Źródło: opracowanie własne na podstawie: GUS, Bank Danych Lokalnych, baza „Wyniki finansowe wg sekcji PKD 2007”.

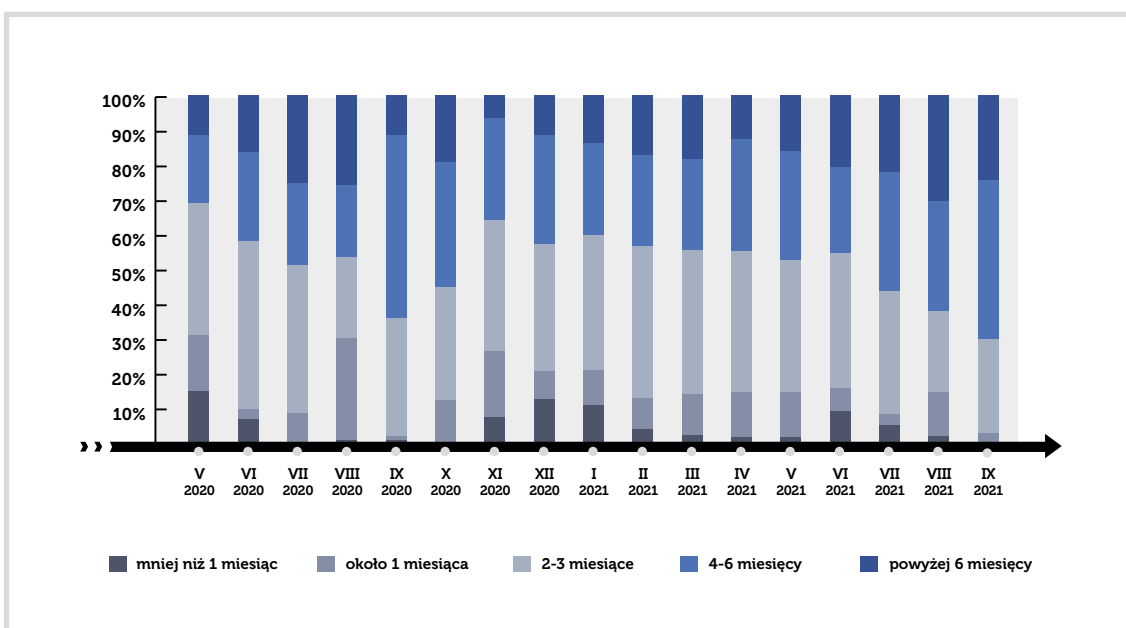
Wykres 21. Wskaźnik płynności finansowej i odsetek rentownych przedsiębiorstw na koniec IV kwartału w sekcji zakwaterowanie i gastronomia w latach 2007-2021.



Źródło: opracowanie własne na podstawie: GUS, Bank Danych Lokalnych, baza „Wyniki finansowe wg sekcji PKD 2007”.

Zakwaterowanie i gastronomia są też branżami, w których przedsiębiorcy przewidują najkrótszy okres przetrwania swoich firm w sytuacji utrzymania się obowiązujących obostrzeń. Z miesięcznie przeprowadzanych ankiet wynika, że jako najbardziej szkodliwe przedsiębiorcy oceniali restrykcje obowiązujące od marca do czerwca 2020 oraz od listopada 2020 do czerwca 2021 roku – w tych okresach ponad 50% przedsiębiorców oceniało dalszy czas przetrwania przy utrzymaniu wówczas obowiązujących restrykcji na maksymalnie 3 miesiące.

**Wykres 22. Czas przetrwania przedsiębiorstwa przy obecnych działaniach i ograniczeniach w sekcji zakwaterowanie i gastronomia od marca 2020 do września 2021.**

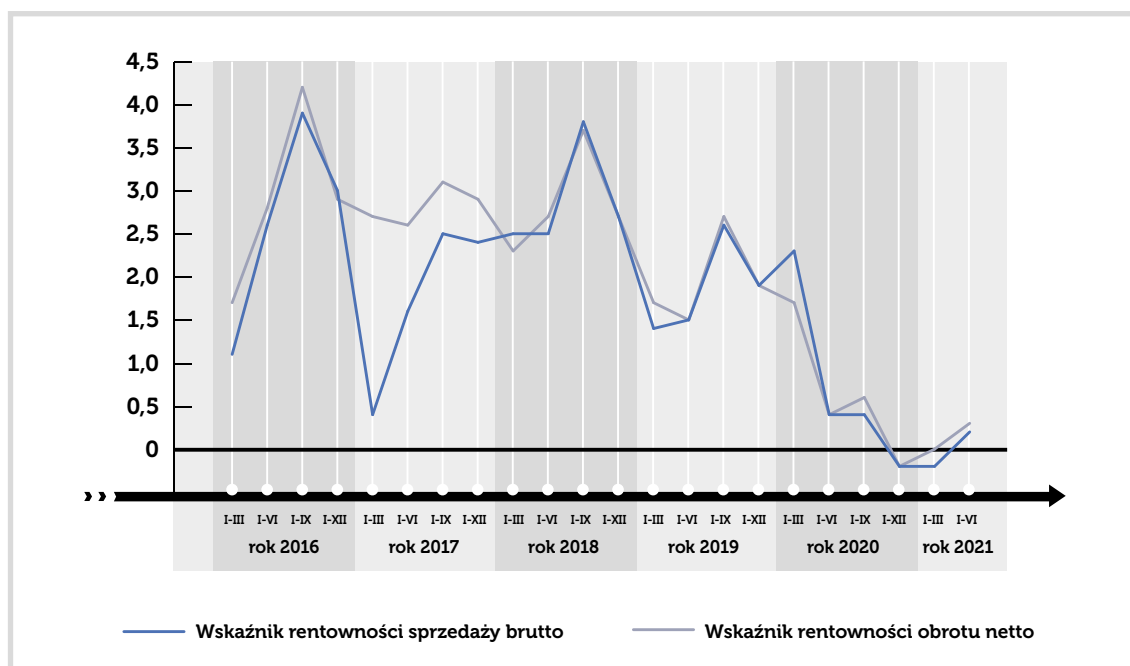


Źródło: opracowanie własne na podstawie: GUS, *Wpływ pandemii COVID-19 na koniunkturę gospodarczą – oceny i oczekiwania (dane szczegółowe oraz szeregi czasowe). Aneks do publikacji „Koniunktura w przetwórstwie przemysłowym, budownictwie, handlu i usługach 2000-2021 (wrzesień 2021)”*, Warszawa 2021.

## 5.2. Kultura, rozrywka i rekreacja

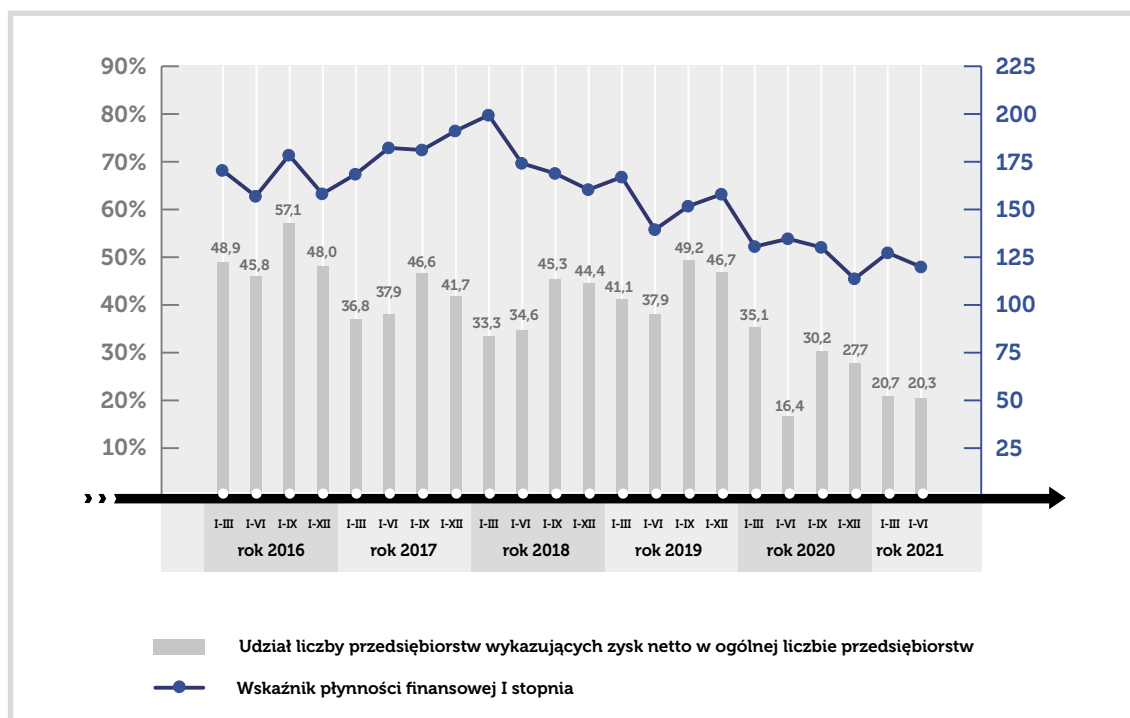
Drugą najbardziej dotkniętą przez ograniczenia sekcją w obrębie sektora usług jest działalność związana z kulturą, rozrywką i rekreacją. Również tutaj po marcu 2020 roku dramatycznie spadła jednocześnie rentowność i liczba przedsiębiorstw wykazujących zysk. W latach poprzednich rentownych było między 40% a 60% przedsiębiorstw zajmujących się działalnością kulturalną, rozrywkową i rekreacyjną – a więc wszelkich obiektów sportowych, muzeów, bibliotek, obiektów turystycznych i kulturalnych. W roku 2020 rentownych było już zaledwie 27% z nich, przy czym po II kwartale tegoż roku rentownych było jedynie 16%, a w pierwszym półroczu 2021 roku 20% przedsiębiorstw, co naturalnie bezpośrednio odpowiada okresom ograniczenia liczby osób mogących jednocześnie korzystać z usług teatrów, kin, muzeów, basenów, siłowni itd., czy całkowitego zawieszenia ich działalności. Prawie zerowa rentowność jest między innymi pochodną niemożności świadczenia większości z usług oferowanych przez te obiekty na odległość, a więc niewielkie możliwości dostosowania się do dynamicznej sytuacji rynkowej lub przebranżowienia.

Wykres 23. Wskaźniki rentowności na koniec kolejnych kwartałów w sekcji kultura i rozrywka w latach 2016-2021.



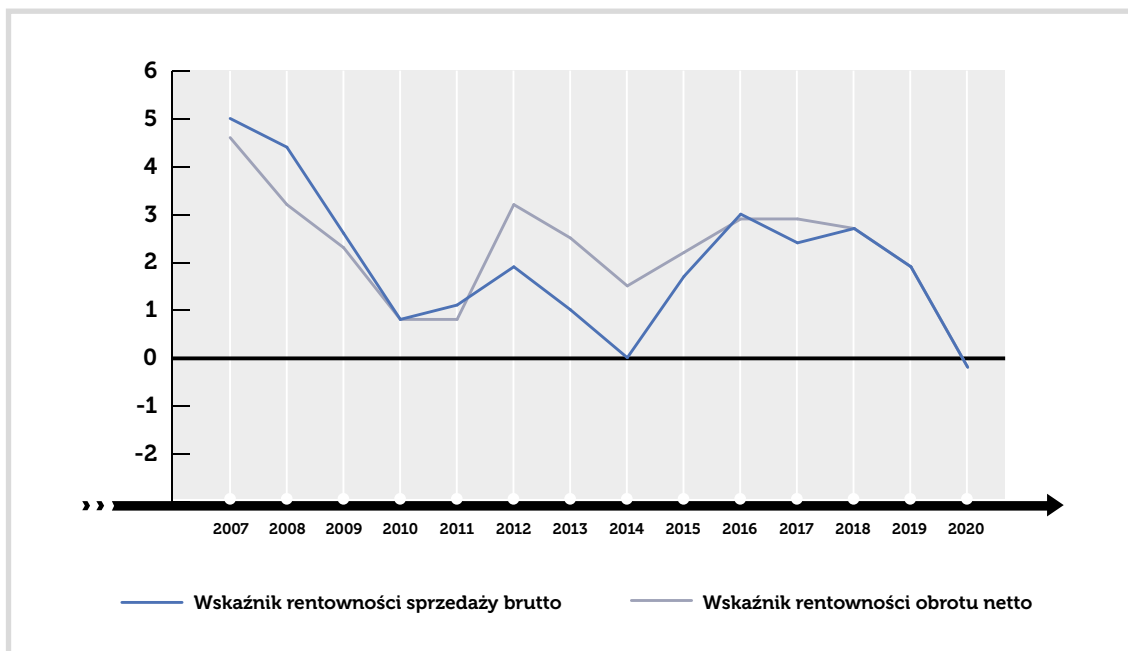
Źródło: opracowanie własne na podstawie: GUS, Bank Danych Lokalnych, baza „Wyniki finansowe wg sekcji PKD 2007”.

Wykres 24. Wskaźnik płynności finansowej i odsetek rentownych przedsiębiorstw na koniec kolejnych kwartałów w sekcji kultura i rozrywka w latach 2016-2021.



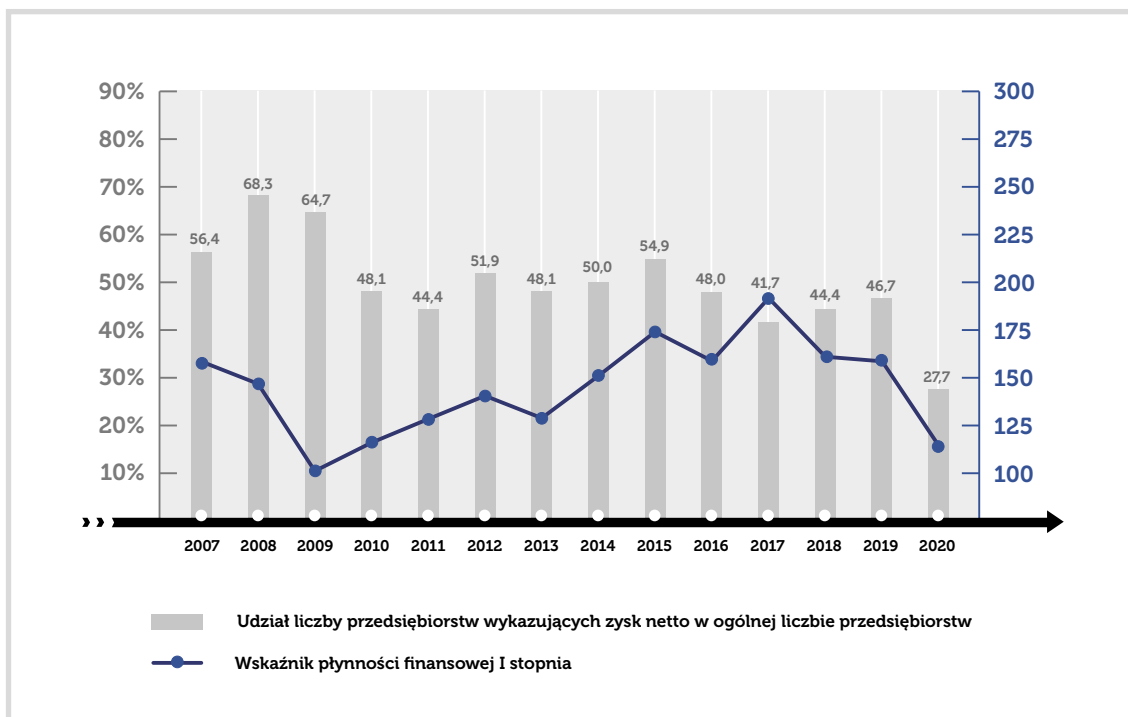
Źródło: opracowanie własne na podstawie: GUS, Bank Danych Lokalnych, baza „Wyniki finansowe wg sekcji PKD 2007”.

Wykres 25. Wskaźniki rentowności na koniec IV kwartału w sekcji kultura i rozrywka w latach 2007-2021.



Źródło: opracowanie własne na podstawie: GUS, Bank Danych Lokalnych, baza „Wyniki finansowe wg sekcji PKD 2007”.

Wykres 26. Wskaźnik płynności finansowej i odsetek rentownych przedsiębiorstw na koniec IV kwartału w sekcji kultura i rozrywka w latach 2007-2021.

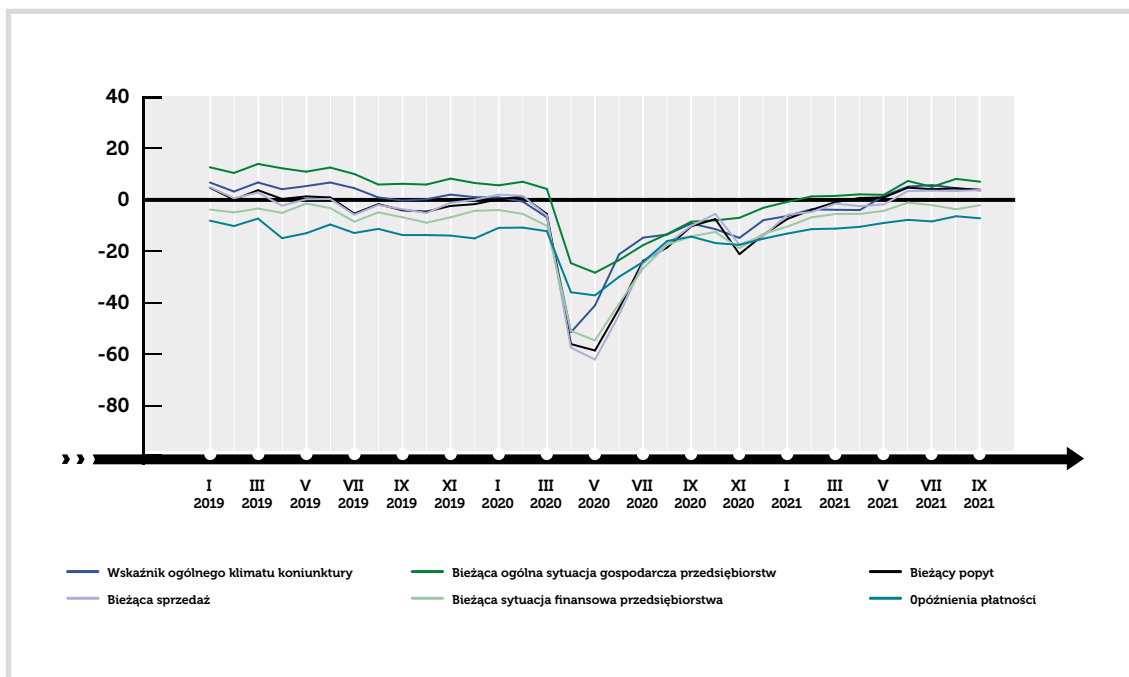


Źródło: opracowanie własne na podstawie: GUS, Bank Danych Lokalnych, baza „Wyniki finansowe wg sekcji PKD 2007”.

### 5.3. Transport i gospodarka magazynowa

Silnych spadków doświadczył także sektor usług transportowych – transport lądowy, wodny lotniczy, magazynowanie i działalność pocztowa czy kurierska. Naturalnie największe straty pojawiły się w pierwszych miesiącach obowiązywania ograniczeń, kiedy funkcjonowały zakazy przemieszczania się i gromadzenia, a więc gwałtownie spadło zapotrzebowanie na usługi transportu pasażerskiego, a sklepy korzystające z usług firm transportowych w zakresie transportu towarów nie zdążyły jeszcze dostosować łańcucha dostaw do nowych warunków i rozwinąć sprzedaży internetowej. W okresie od maja do października 2020 r. klimat koniunktury w sekcji działalności transportowej i magazynowej zbliżał się do poziomu sprzed wprowadzenia pierwszych ograniczeń, jednak sytuacja przedstawiała się różnie w poszczególnych branżach.

Wykres 27. Wskaźnik ogólnego klimatu koniunktury i jego wybrane składowe w sekcji transport i gospodarka magazynowa od stycznia 2019 do września 2021<sup>2</sup>.

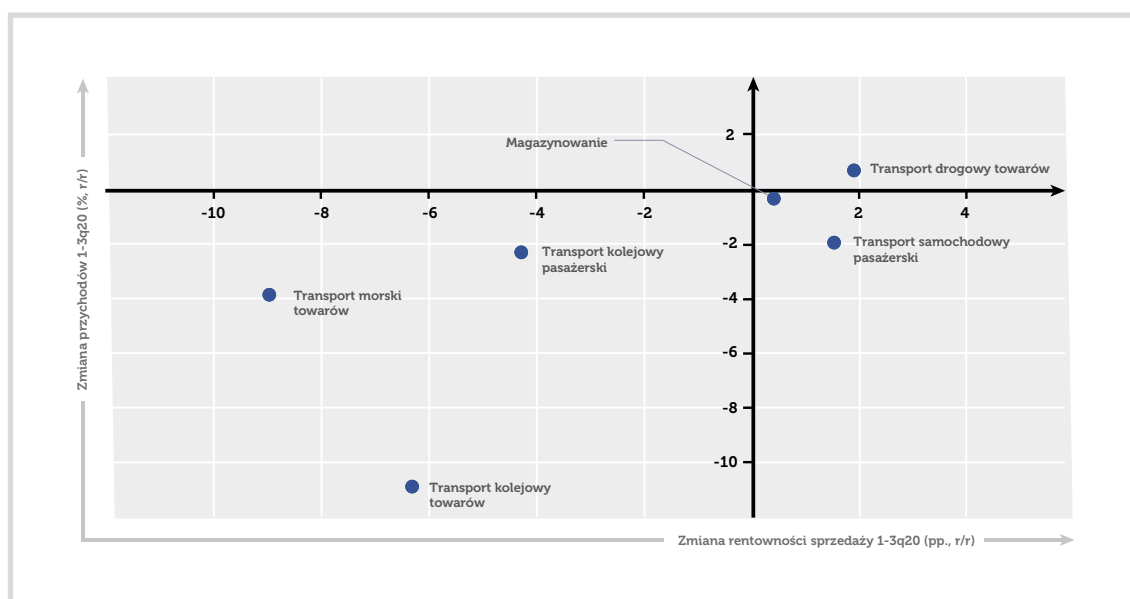


Źródło: opracowanie własne na podstawie: GUS, Koniunktura w przetwórstwie przemysłowym, budownictwie, handlu i usługach 2000-2021 (wrzesień 2021), baza „Koniunktura – baza bieżąca – dane miesięczne wyrównane sezonowo”.

<sup>2</sup> Wskaźnik wyrównany sezonowo.

Znaczne różnice wystąpiły między transportem kolejowym a samochodowym, a także między transportem towarowym i pasażerskim. Na koniec III kwartału 2020 r. wzrost przychodów i rentowności zaobserwować można było jedynie w branży transportu drogowego towarów – gdzie można dopatrywać się skutków wzrostu popytu na sprzedaż internetową i usługi kurierskie. W tym okresie rentowność sprzedaży zwiększył także transport samochodowy pasażerski, choć przy jednoczesnym spadku poziomu przychodów. W analizach branżowych zwraca się uwagę, że w samochodowym transporcie pasażerskim udało się utrzymać rentowność mimo znacznego spadku liczby pasażerów i, konsekwentnie, przychodów dzięki silnej redukcji kosztów<sup>3</sup> (Wykres 29). Z drugiej strony kolejowy transport pasażerski, mimo 50-procentowego ograniczenia liczby pasażerów i znacznie mniejszego spadku przychodów niż w transporcie samochodowym, poniósł stosunkowo większe koszty niż w roku poprzednim i ostatecznie jego rentowność znacznie spadła. Największe spadki przychodów poniósł jednak transport lotniczy – zmiana przychodów z tytułu pasażerów na koniec 2020 r. względem roku poprzedniego wyniosła aż 60%, przy 80-procentowym spadku liczby pasażerów.

**Wykres 28. Zmiana przychodów i rentowności sprzedaży w poszczególnych branżach transportowych w okresie 1-3q20 względem analogicznego okresu roku poprzedniego.**

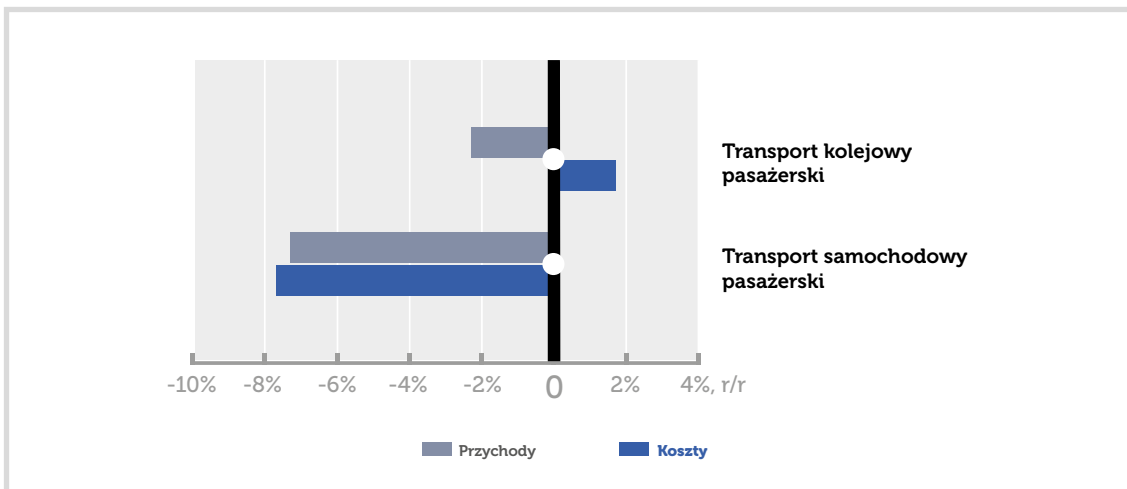


Źródło: PKO Bank Polski, *Transport lądowy: Wysoka odporność na pandemię w transporcie drogowym towarów*, analizy sektorowe, 23 lutego 2021<sup>4</sup>. Opracowane na podstawie PONT Info Gospodarka; firmy o liczbie pracujących 50 i więcej osób.

3 PKO Bank Polski, *Transport lądowy: Wysoka odporność na pandemię w transporcie drogowym towarów*, analizy sektorowe, 23 lutego 2021, [https://www.pkobp.pl/media\\_files/abd8c084-f846-4184-81a8-c7f541eebe0d.pdf](https://www.pkobp.pl/media_files/abd8c084-f846-4184-81a8-c7f541eebe0d.pdf), dostęp: 25 października 2021.

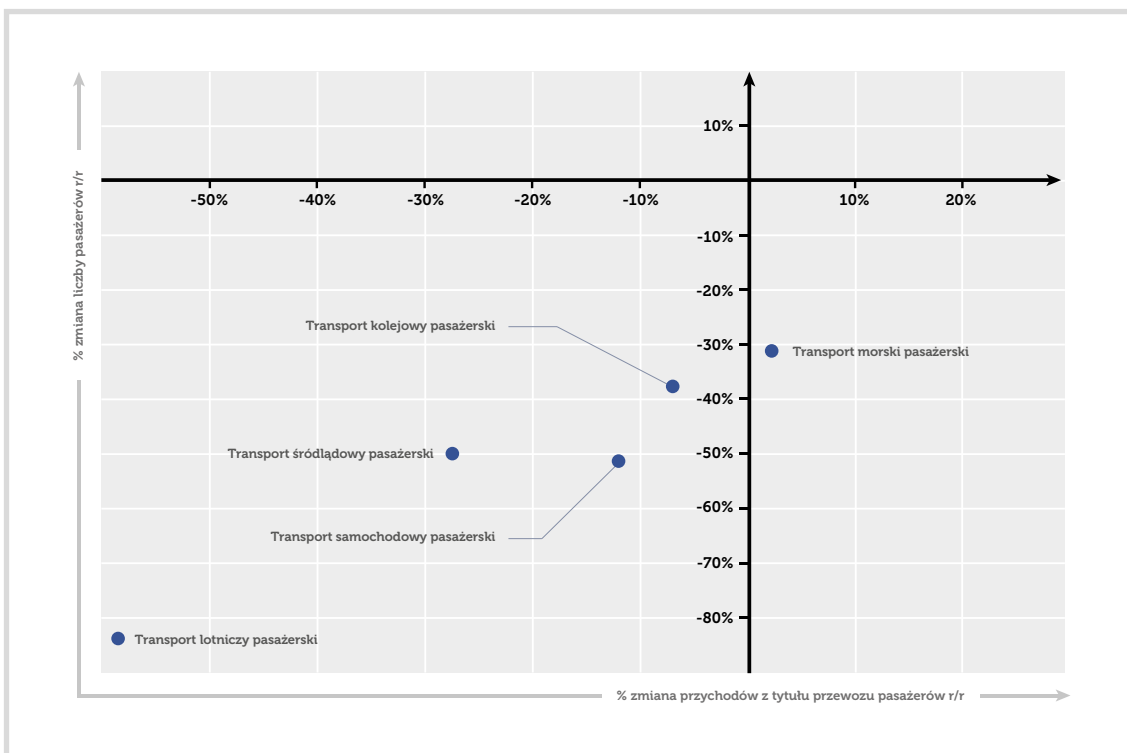
4 PKO Bank Polski, *Transport lądowy: Wysoka odporność na pandemię w transporcie drogowym towarów*, analizy sektorowe, 23 lutego 2021, [https://www.pkobp.pl/media\\_files/abd8c084-f846-4184-81a8-c7f541eebe0d.pdf](https://www.pkobp.pl/media_files/abd8c084-f846-4184-81a8-c7f541eebe0d.pdf), dostęp: 25 października 2021.

Wykres 29. Zmiana przychodów i kosztów w pasażerskim transporcie kolejowym i samochodowym w okresie 1-3q20 względem analogicznego okresu roku poprzedniego.



Źródło: PKO Bank Polski, *Transport lądowy: Wysoka odporność na pandemię w transporcie drogowym towarów*, analizy sektorowe, 23 lutego 2021<sup>5</sup>. Opracowane na podstawie PONT Info Gospodarka; firmy o liczbie pracujących 50 i więcej osób.

Wykres 30. Zmiana przychodów z tytułu przewozu pasażerów i ich liczby w 2020 roku (r/r).

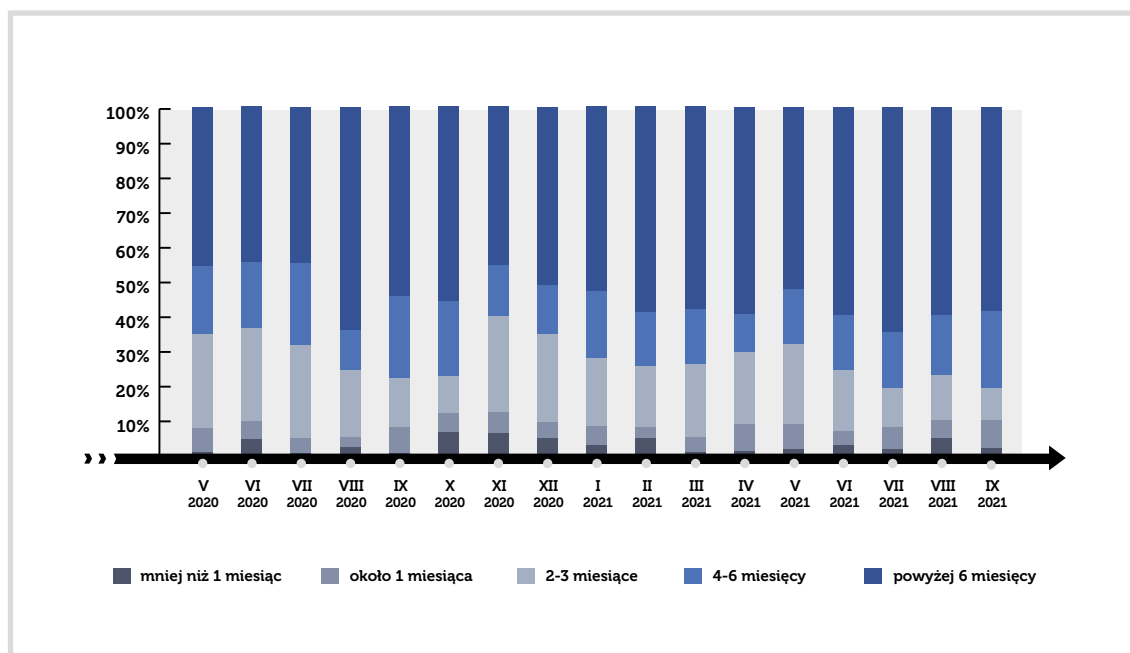


Źródło: GUS, *Transport – wyniki działalności w 2020 roku*.

5 Tamże.

Ogół branży transportowo-magazynowej najgorzej oceniał ograniczenia obowiązujące do lipca 2020 r., kiedy do 35% przedsiębiorców szacowało czas przetrwania firmy do maksymalnie 3 miesięcy, oraz te wprowadzone w listopadzie 2020 r. – odsetek przedsiębiorców oceniających, że firma przetrwa nie dłużej niż 3 miesiące sięgnął wtedy 40%.

**Wykres 31. Czas przetrwania przedsiębiorstwa przy obecnych działaniach i ograniczeniach w sekcji transport i gospodarka magazynowa od marca 2020 do września 2021.**

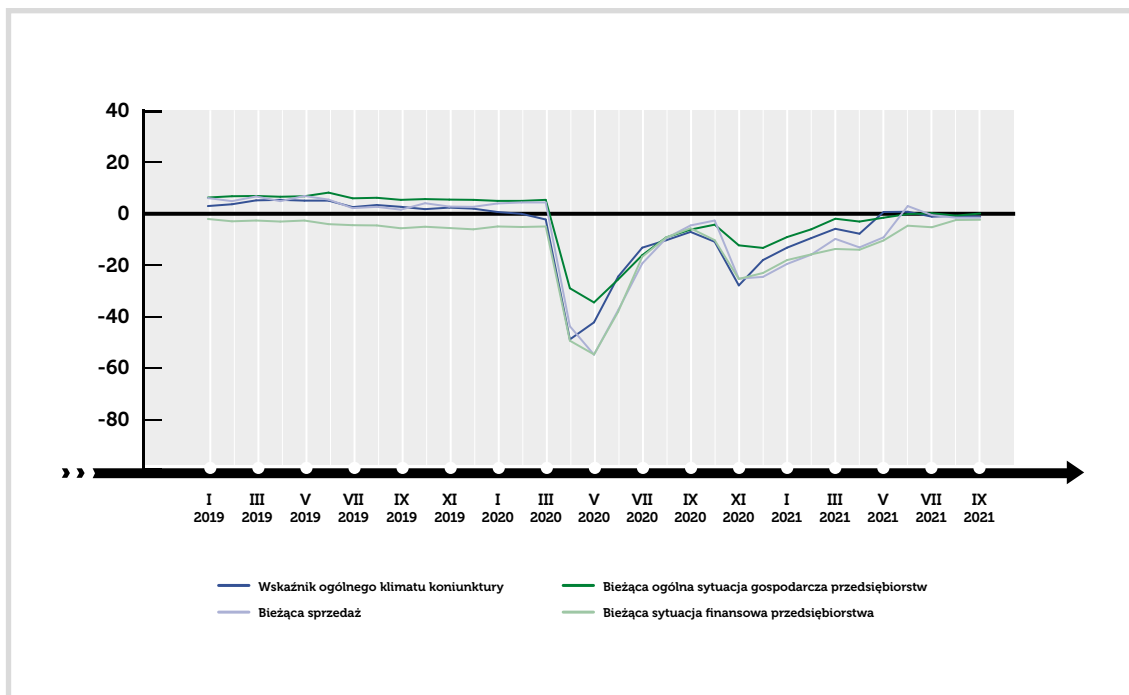


Źródło: opracowanie własne na podstawie: GUS, *Wpływ pandemii COVID-19 na koniunkturę gospodarczą – oceny i oczekiwania (dane szczegółowe oraz szeregi czasowe). Aneks do publikacji „Koniunktura w przetwórstwie przemysłowym, budownictwie, handlu i usługach 2000-2021 (wrzesień 2021)”*, Warszawa 2021.

## 5.4. Handel detaliczny

Handel detaliczny, podobnie jak usługi, doświadczył w II kwartale 2020 roku głębokiego załamania koniunkturalnego w wyniku ograniczenia działalności wybranych podmiotów gospodarczych oraz nałożenie restrykcji w zakresie przemieszczania się obywateli. Ograniczenia wprowadzone w ramach lockdownu miały szereg negatywnych konsekwencji dla całokształtu handlu detalicznego, ograniczenie możliwości przemieszczania się obywateli poza podstawowymi celami bytowymi drastycznie zawężyło zakres punktów sprzedaży detalicznej, z jakiej swobodnie korzystać mogli konsumenci. Znaczące są wartości wskaźnika bieżącej sprzedaży – ogromne spadki pojawiły się tu nie tylko w od marca do maja 2020 r., ale także po przywróceniu wielu ograniczeń w listopadzie.

Wykres 32. Wskaźnik ogólnego klimatu koniunktury i jego wybrane składowe w sekcji handel detaliczny od stycznia 2019 do września 2021<sup>6</sup>.



Źródło: opracowanie własne na podstawie: GUS, Koniunktura w przetwórstwie przemysłowym, budownictwie, handlu i usługach 2000-2021 (wrzesień 2021), baza „Koniunktura – baza bieżąca – dane miesięczne wyrównane sezonowo”.

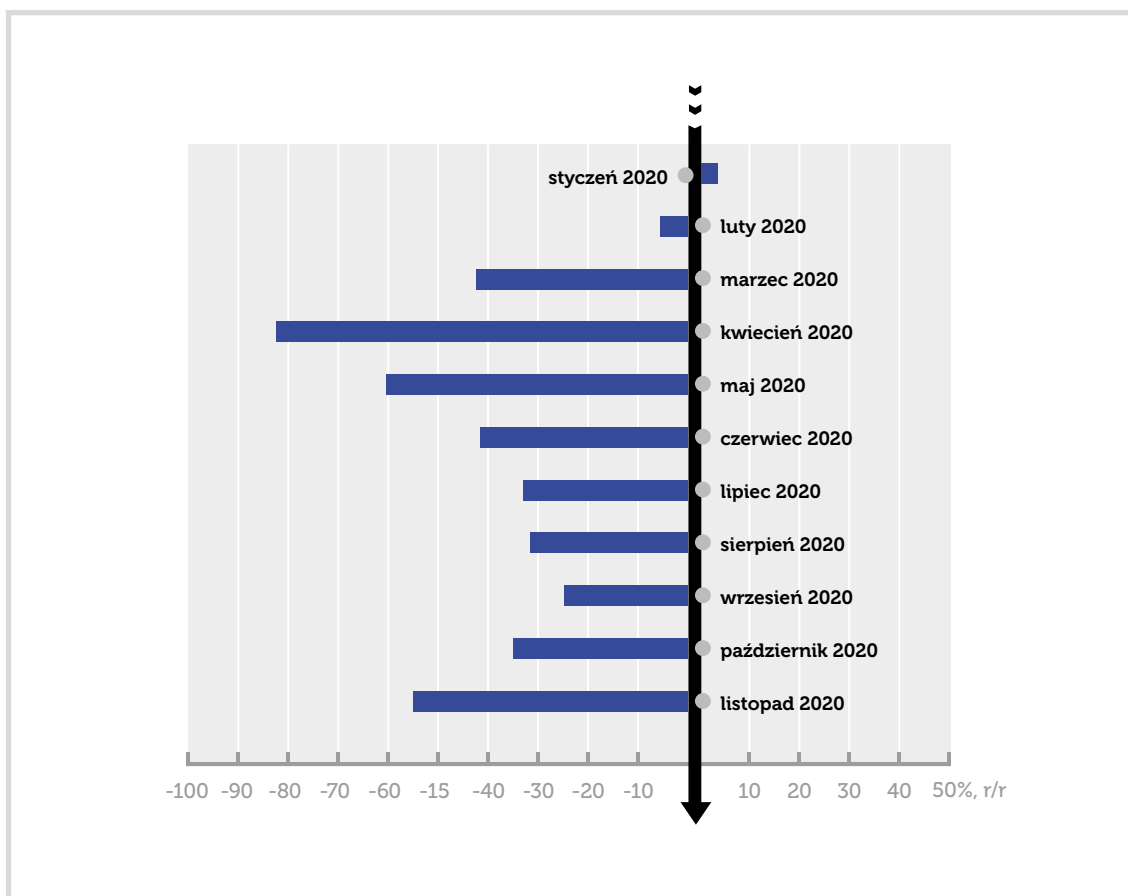
Podjęte środki miały istotny wpływ na działalność centrów handlowych, w tym zarówno ich właścicieli jak najemców lokali. Od połowy marca do początku maja 2020 r. wszystkie centra handlowe o powierzchni powyżej 2 tys. m<sup>2</sup> pozostawały niemal całkowicie zamknięte. W drugiej fali galerie zostały początkowo zamknięte jedynie na trzy tygodnie, od 7 do 27 listopada – w którym to czasie dopuszczono działalność sklepów spożywczych, drogerii, aptek oraz placówek bankowych, pralni, zakładów fryzjerskich i kosmetycznych – jednak ogłoszono ich ponowne zamknięcie 28 grudnia. Do początku lutego większość punktów w centrach handlowych pozostawała zamknięta, przy czym do wyjątków od zakazu działalności zaliczono m.in. sklepy zajmujące się sprzedażą żywności, środków czystości i artykułów kosmetycznych, wyrobów leczniczych i medycznych czy prasy i książek<sup>7,8</sup>. W analizach branżowych zwraca się uwagę, że nawet otwarcie galerii nie oznaczało powrotu do odwiedzalności sprzed okresów pandemii, jako że na liczbę odwiedzających duży wpływ miało zamknięcie punktów rozrywkowych i gastronomicznych, takich jak kina, restauracje i kluby fitness, które przyciągały klientów do centrów handlowych.

6 Wskaźnik wyrównany sezonowo.

7 Bank Ochrony Środowiska, *Raport branżowy – galerie handlowe (PKD 68)*, analizy sektorowe, 22 grudnia 2020, [https://www.bosbank.pl/\\_data/assets/pdf\\_file/0018/31842/BOSBank\\_Galerie\\_handlowe\\_2020.12.pdf](https://www.bosbank.pl/_data/assets/pdf_file/0018/31842/BOSBank_Galerie_handlowe_2020.12.pdf), dostęp: 25 października 2021.

8 PKO Bank Polski, *Handel detaliczny: istotny wpływ restrykcji na wyniki sklepów*, analizy sektorowe, 22 lutego 2021, [https://www.pkobp.pl/media\\_files/9dab-84bf-3c4c-4c4f-984c-934db24b01d1.pdf](https://www.pkobp.pl/media_files/9dab-84bf-3c4c-4c4f-984c-934db24b01d1.pdf), dostęp: 25 października 2021.

Wykres 33. Zmiana liczby odwiedzających w galeriach w kolejnych miesiącach 2020 roku (r/r – zmiana względem analogicznego miesiąca roku poprzedniego).

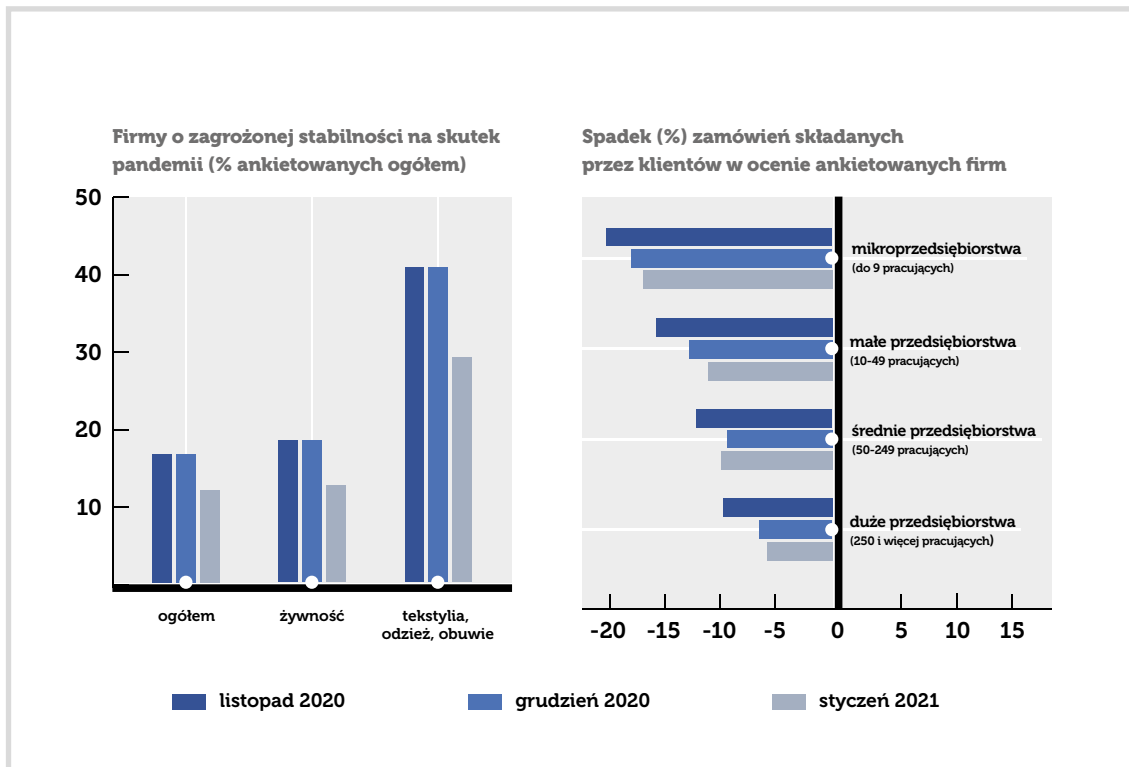


Źródło: Bank Ochrony Środowiska, *Raport branżowy – galerie handlowe (PKD 68)*, analizy sektorowe, 22 grudnia 2020<sup>9</sup>. Opracowane na podstawie: Polska Rada Centrów Handlowych.

Z drugiej strony, w perspektywie długookresowej najbardziej ucierpiała drobna, lokalna przedsiębiorczość, a przede wszystkim mikroprzedsiębiorcy, zatrudniający do 9 pracujących. Dużym sieciom sklepów i galerii stosunkowo łatwiej było dostosować podaż do panujących warunków rynkowych i przeorganizować produkcję, łańcuchy dostaw i kanały sprzedaży tak, by działalność handlową prowadzić na odległość, za pomocą kanałów internetowych i z wykorzystaniem usług firm transportowych. Przedsiębiorstwom mikro i małym było w takich warunkach o wiele trudniej walczyć o klienta, a czasem prowadzenie jakiegokolwiek działalności handlowej mogło okazać się niemożliwe. Naturalnie największego zagrożenia stabilności doświadczyły branże zajmujące się handlem detalicznym tekstyliami, odzieżą i obuwiem, które cechują się większą elastycznością cenową popytu niż dobra podstawowe, do których zaliczymy przede wszystkim żywość.

<sup>9</sup> Bank Ochrony Środowiska, *Raport branżowy – galerie handlowe (PKD 68)*, analizy sektorowe, 22 grudnia 2020, [https://www.bosbank.pl/\\_data/assets/pdf\\_file/0018/31842/BOSBank\\_Galerie\\_handlowe\\_2020.12.pdf](https://www.bosbank.pl/_data/assets/pdf_file/0018/31842/BOSBank_Galerie_handlowe_2020.12.pdf), dostęp: 25 października 2021.

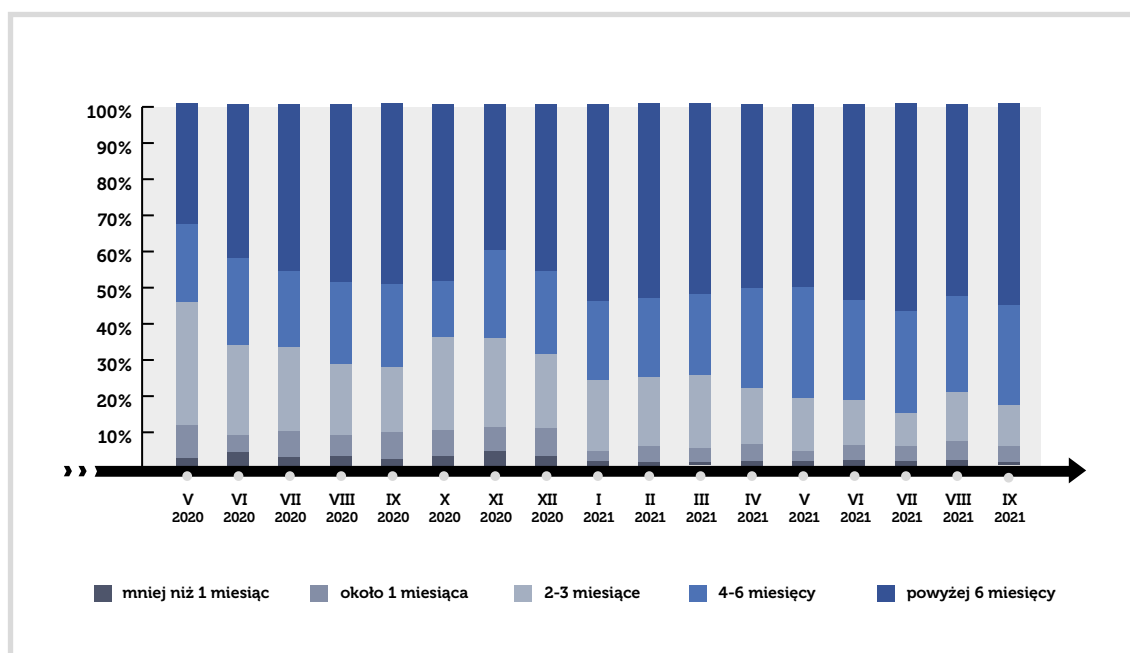
Wykres 34. Konsekwencje pandemii COVID-19 dla działalności firm prowadzących handel detaliczny.



Źródło: PKO Bank Polski, *Handel detaliczny: istotny wpływ restrykcji na wyniki sklepów, analizy sektorowe*, 22 lutego 2021. Opracowane na podstawie: GUS, PKO Bank Polski.

Najkrócej przetrwania firmy szacowali przedsiębiorcy do maja 2020 (35% wskazywało, że przedsiębiorstwo przetrwa krócej niż 3 miesiące) oraz w okresie październik-grudzień tego samego roku, kiedy tego samego zadania było powyżej 20% przedsiębiorców. Ograniczenia obowiązujące w tych okresach należy zatem uznać za najbardziej dotkliwe z punktu widzenia właścicieli przedsiębiorstw.

Wykres 35. Czas przetrwania przedsiębiorstwa przy obecnych działaniach i ograniczeniach w sekcji handel detaliczny od marca 2020 do września 2021.



Źródło: opracowanie własne na podstawie: GUS, *Wpływ pandemii COVID-19 na koniunkturę gospodarczą – oceny i oczekiwania (dane szczegółowe oraz szeregi czasowe). Aneks do publikacji „Koniunktura w przetwórstwie przemysłowym, budownictwie, handlu i usługach 2000-2021 (wrzesień 2021)”*, Warszawa 2021.

## 5.5. Budownictwo

Budownictwo jest jedną z branż, które poradziły sobie stosunkowo dobrze z warunkami gospodarczymi spowodowanymi epidemią COVID-19, szczególnie w zestawieniu z sektorami usługowymi. Nie można mówić o wpływie ograniczeń praw i wolności gospodarczych na stan koniunkturalny branży, chociaż również tutaj widoczne są pewne echa lockdownów, odbijające się naturalnie w całym mechanizmie gospodarczym. Koniunktura w IV kwartale 2021 była już nawet lepsza niż w czasie poprzedzającym pandemię, choć wciąż gorsza niż 4 lata wcześniej<sup>10</sup>.

Pozytywny obraz sytuacji gospodarczej w budownictwie dają wyniki finansowe i wysokie wskaźniki rentowności (wykres 36). Wskaźnik rentowności obrotu netto równie wysoki poziom jak w roku 2020 osiągnął ostatni raz cztery lata wcześniej, a z kolei wskaźnik rentowności sprzedaży brutto nie był tak wysoki od roku 2011<sup>11</sup>. Jednak wskaźniki koniunktury gospodarczej do końca III kwartału 2021 r. nie wróciły do stanu sprzed pandemii, zarówno w przypadku deklarowanej (w badaniu koniunktury gospodarczej GUS) sytuacji finansowej, sytuacji gospodarczej czy portfela zamówień, jak

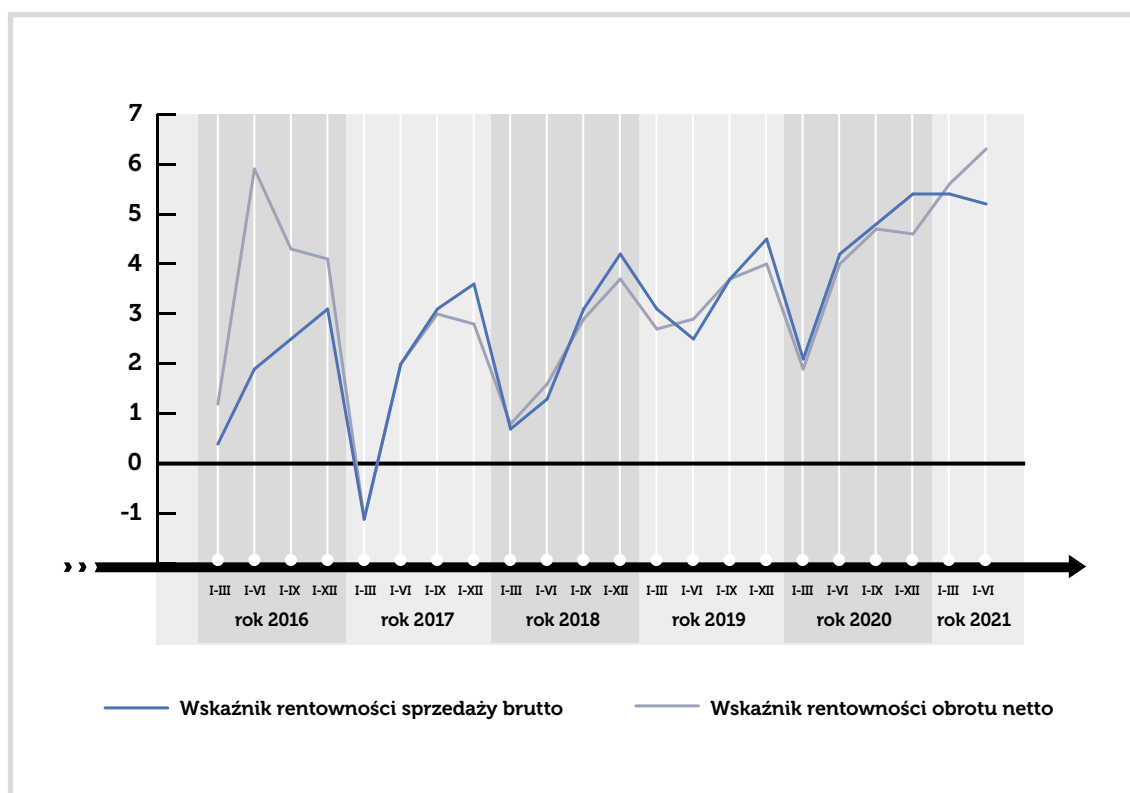
10 M. Podgórska, E. Ratuszny, *Koniunktura w budownictwie. IV kwartał 2021*, informacja sygnałna z badania nr 113 Instytutu Rozwoju Gospodarczego SGH.

11 GUS, Bank Danych Lokalnych, baza „Wyniki finansowe wg sekcji PKD 2007”.

przy skali wykorzystania mocy produkcyjnych (na przełomie marca i kwietnia 2020 r. spadło ono z 86% do 74%, a po stabilnym, całorocznym wzroście we wrześniu 2021 ledwie sięgnęło 80%).

Widoczne są pewne różnice pomiędzy sytuacją gospodarczą sektorów prywatnego i publicznego – badanie „Koniunktura w budownictwie. I kwartał 2021” Instytutu Rozwoju Gospodarczego SGH wskazuje, że „w sektorze firm prywatnych w porównaniu z sektorem przedsiębiorstw publicznych pogorszenie koniunktury było głębsze, a tempo wychodzenia z kryzysu szybsze”<sup>12</sup>.

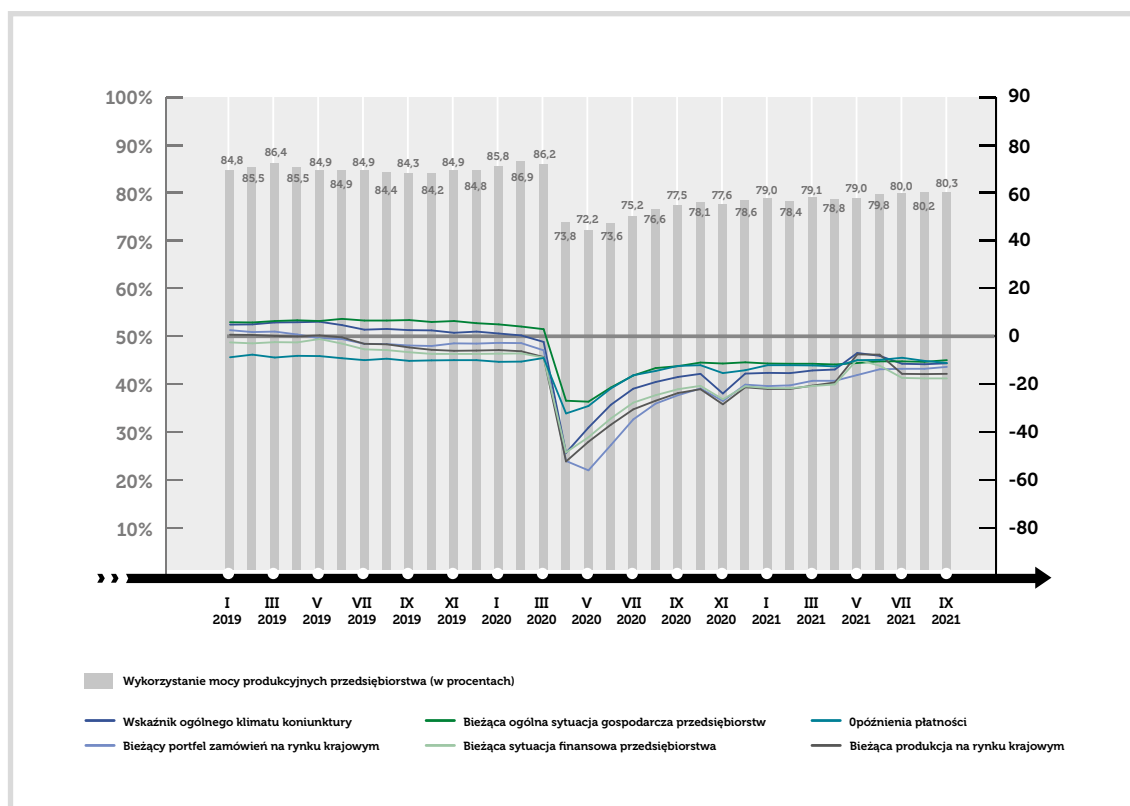
**Wykres 36. Wskaźniki rentowności na koniec IV kwartału w sekcji budownictwo w latach 2016-2021.**



Źródło: opracowanie własne na podstawie: GUS, Bank Danych Lokalnych, baza „Wyniki finansowe wg sekcji PKD 2007”.

12 M. Podgórska, E. Ratuszny, *Koniunktura w budownictwie. I kwartał 2021*, Badania Instytutu Rozwoju Gospodarczego SGH, Badanie okresowe nr 110, Warszawa 2021, s. 37.

Wykres 37. Wskaźnik ogólnego klimatu koniunktury i jego wybrane składowe w sekcji budownictwo od stycznia 2019 do września 2021<sup>13</sup>.



Źródło: opracowanie własne na podstawie: GUS, Koniunktura w przetwórstwie przemysłowym, budownictwie, handlu i usługach 2000-2021 (wrzesień 2021), baza „Koniunktura – baza bieżąca – dane miesięczne wyrównane sezonowo”.

Okres od IV kw. 2020 do II kw. 2021 to znaczny wzrost kosztów produkcji (wzrost w tym okresie wyniósł łącznie 10,21%)<sup>14</sup>, który był przede wszystkim odzwierciedleniem wzrostu cen materiałów. W raporcie o kosztach w budownictwie CAS wpływ wprowadzenia wytycznych sanitarnych i innych regulacji prawnych związanych z pandemią na koszty oceniono jako pomijalnie mały – co w przypadku budownictwa nie dziwi, biorąc pod uwagę, że nie było ono objęte bezpośrednimi ograniczeniami gospodarczymi. Natomiast czynnikami, które wyróżniono jako mające największy wpływ na rosnące koszty realizacji inwestycji były tendencje cen surowców na rynkach globalnych, wzrost kosztów energii oraz wstrzymanie i nagłe odmrożenie gospodarcze. Jako czynniki o średnim wpływie wymienia się zmiany klimatu i ekologię oraz zmniejszenie podaży materiałów i usług wskutek pandemii<sup>15</sup>. Krótkoterminowe zamknięcie gospodarki, oprócz wzrostu cen materiałów, spowodowało także duże opóźnienia w realizacji prac projektowych i robót budowlanych, które utrzymują się w długim terminie<sup>16</sup>.

13 Wskaźniki wyrównane sezonowo.

14 Contracty Advisory Services, *Raport o kosztach w budownictwie 2016-2021 ze szczególnym uwzględnieniem wpływu pandemii COVID-19 w okresie 2020-2021*, s. 18.

15 Tamże, s. 31.

16 Tamże, s. 27.

## 5.6. Ocena sytuacji ekonomicznej poszczególnych branż polskiej gospodarki

Analiza sytuacji ekonomicznej poszczególnych branż polskiej gospodarki wskazuje, że wskutek wprowadzenia licznych ograniczeń oddziałujących negatywnie na funkcjonowanie podmiotów gospodarczych najbardziej ucierpiały zakwaterowanie i gastronomia, działalność rozrywkowa i kulturalna, część branż transportowych oraz handel detaliczny. Popyt na dobra i usługi w wymienionych sektorach najbardziej zależny jest od możliwości przemieszczania się i gromadzenia obywateli. Wprowadzane restrykcje były także najczęściej nakładane bezpośrednio na przedsiębiorstwa z tych obszarów gospodarki – ze względu na ich społeczny charakter, sprzyjający licznym kontaktom międzyludzkim i zwiększający ryzyko przenoszenia chorób zakaźnych.

Nie oznacza to naturalnie, że pozostałe sektory gospodarki nie ucierpiały na prowadzonej polityce restrykcji. Wskutek światowych lockdownów – które spowodowały wstrzymanie normalnego funkcjonowania społeczeństw, przerwanie łańcuchów dostaw i łańcuchów logistycznych, spadek zapotrzebowania na dobra i usługi, spowodowany nie zmianą preferencji, ale ograniczeniem możliwości produkcyjnych i konsumpcyjnych – znaczne straty poniosły w zasadzie wszystkie gałęzie gospodarki, w tym budownictwo, handel hurtowy czy przetwórstwo przemysłowe. W II kwartale 2020 roku wszystkie gałęzie doświadczyły głębokiej zapaści i mimo stabilnych wzrostów na przestrzeni kolejnego roku, znacznej części z nich wciąż nie udało się odzyskać sytuacji gospodarczej sprzed wprowadzenia obostrzeń. Wykorzystanie mocy produkcyjnych w budownictwie, które na przełomie marca i kwietnia 2020 r. spadło z 86% do 74%, po stabilnym, całorocznym wzroście we wrześniu 2021 ledwie sięgnęło 80%. Na koniec III kwartału 2021 roku wiele przedsiębiorstw wykazywało dobrą sytuację gospodarczą, jednak nie byłoby zdolnych do kontynuowania działalności przez długi okres w sytuacji przywrócenia ograniczeń jakie obowiązywały od IV kwartału 2020 roku do II kwartału 2021.

Piotr Siemiński

# Rozdział VI.

## Restrykcje wprowadzone w związku ze zwalczaniem COVID-19 w Polsce i Anglii na przykładzie branży gastronomicznej:

### porównanie obostrzeń, środków prawnych użytych do ich wprowadzenia oraz skutków społecznych i gospodarczych

---

#### 6.1. Wstęp

---

Branża gastronomiczna jest jednym z najbardziej dotkniętych skutkami ograniczania praw i wolności w związku z epidemią COVID-19 sektorem gospodarki. Już w kwietniu 2020 r. 66,7%<sup>1</sup> polskich przedsiębiorców w sektorze gastronomicznym i hotelarskim odczuło konsekwencje restrykcji zagrażające stabilności firmy. W tym samym czasie w Zjednoczonym Królestwie Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej spadek przychodów restauratorów i hotelarzy sięgnął 90%<sup>2</sup>.

Jaki proces legislacyjny przeszły oba kraje celem ograniczenia – w imię bezpieczeństwa – praw i wolności obywateli i działalności gospodarczej? Jak obostrzenia wpłynęły na rentowność przedsiębiorstw, sytuację pracowników, rynek pracy w tej branży i zachowania konsumentów? Czy ktoś na tym zyskał? Jeśli tak, to kto?

Prezentowana analiza porównawcza dotyczy sektora gastronomicznego w Anglii i Polsce. Ze względu na różny sposób prezentacji danych niektóre z cytowanych źródeł odnoszą się do całego Zjednoczonego Królestwa, nie tylko do Anglii. Z tego samego powodu niektóre dane obejmują łącznie sektory hotelarski i gastronomiczny.

---

1 O. Gaca i in., *Wpływ pandemii COVID-19 na koniunkturę gospodarczą - oceny i oczekiwania (dane szczegółowe oraz szeregi czasowe). Aneks do publikacji (marzec 2021)*, [w:] *Koniunktura w przetwórstwie przemysłowym, budownictwie, handlu i usługach 2000-2021 (listopad 2021)*, red. M. Błażej, Warszawa 2021, s. 17.

2 *Hospitality industry and COVID-19*, <https://commonslibrary.parliament.uk/research-briefings/cbp-9111/>, dostęp: 15 stycznia 2022.

## 6.2. Środki prawne użyte do wprowadzania restrykcji

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej nie upoważnia władzy wykonawczej do zamykania restauracji i innych biznesów bez wprowadzenia jednego z trzech stanów nadzwyczajnych (stan wyjątkowy, stan klęski żywiołowej, stan wojenny). Już dziś widnieją w przestrzeni prawnej orzeczenia sądów różnych instancji, w których uzasadnieniach można przeczytać o sprzeczności działań Rady Ministrów z Konstytucją RP. Jeden z pierwszych wyroków<sup>3</sup> dotyczący nakazów, zakazów i ograniczeń w związku z COVID-19 zwraca uwagę na podstawowy problem; problem, który wystąpił już w pierwszym rozporządzeniu<sup>4</sup> wydanym przez Radę Ministrów 13 marca 2020 r. Ustawa z 2008 r. – o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi (Dz. U. poz. 374; dalej: u.z.z.c.z.l.)<sup>5</sup>, na podstawie której wydano rozporządzenie, pozwala czasowo ograniczyć (ale nie zawiesić) działanie prywatnych przedsiębiorstw. Muszą być natomiast podane jasno określone warunki wprowadzania tych ograniczeń. Rząd nie ma prawa (w trybie ustanowionym rozporządzeniem) bezwarunkowo zamknąć działalności gospodarczej. Rada Ministrów jednak już na samym początku epidemii wprowadziła ograniczenie polegające na całkowitym zakazie prowadzenia działalności w gastronomii (z wyłączeniem serwowania dań na wynos) i innych branżach.

Raport Rzecznika Praw Obywatelskich<sup>6</sup> szczegółowo objaśnia prawne i konstytucyjne aspekty restrykcji w Polsce. Tekst tego dokumentu nie pozostawia złudzeń :

**„W chwili obecnej mamy już w przestrzeni prawnej pierwsze wypowiedzi Naczelnego Sądu Administracyjnego a także Sądu Najwyższego w przedmiocie konstytucyjności wprowadzanych przez Ministra Zdrowia i Radę Ministrów ograniczeń. Wynika z nich jednoznaczny wniosek – doszło do wprowadzenia ograniczeń konstytucyjnych wolności i praw jednostki z naruszeniem konstytucyjnych zasad tworzenia prawa. Ani Minister Zdrowia, ani Rada Ministrów nie zostali należycie umocowani do ustanawiania tych ograniczeń.”<sup>7</sup>**

Anglia, w przeciwieństwie do Polski, zdołała od samego początku wprowadzać restrykcje w sposób zgodny z prawem. 25 marca 2020 r., brytyjski parlament uchwalił ustawę o koronawirusie<sup>8</sup>. Oparta na ustawie o zdrowiu publicznym<sup>9</sup>, jasno i wyraźnie dopuszcza możliwość zamknięcia biznesów w przypadku epidemii, a także w celu zapobiegania rozprzestrzenianiu się chorób zakaźnych<sup>10</sup>.

3 Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie z dnia 11 grudnia 2020 r., sygn. II SA/Sz 765/20.

4 Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 13 marca 2020 r. w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu zagrożenia epidemicznego (Dz. U. poz. 433 z późn. zm.; dalej: r.o.o.r.p.s.z.e.).

5 Ustawa z dnia 2 marca 2020 r. – o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz. U. poz. 374; dalej: u.z.z.c.z.l.).

6 Ł. Kosiedowski i in., *Raport RPO na temat pandemii. Doświadczenia i wnioski*, red. P. Mierzejewski, Warszawa 2021.

7 Tamże, s. 9.

8 *Coronavirus Act 2020*, c. 7., <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2020/7/2020-03-25>, dostęp: 15 stycznia 2022.

9 *Public Health (Control of Disease) Act 1984*, c. 22.451.2a, <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1984/22>, dostęp: 15 stycznia 2022.

10 *Coronavirus Act 2020*, c. 7. Part 2, 6.5, <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2020/7/2020-03-25>, dostęp: 15 stycznia 2022.

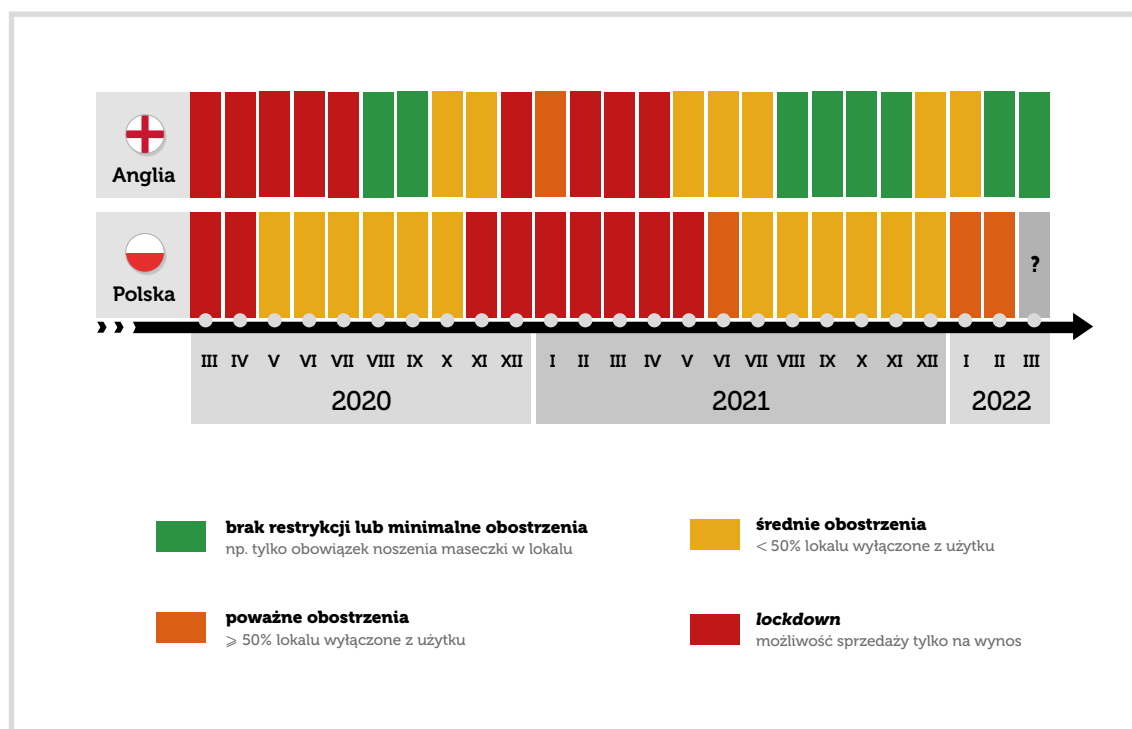
Wszystkie restrykcje w Zjednoczonym Królestwie wprowadzane są zgodnie z prawem. To pierwsza i podstawowa różnica między obostrzeniami w Polsce i na Wyspach.

### 6.3. Porównanie obostrzeń

Generalnie można powiedzieć, że obostrzenia wprowadzone w Anglii miały dużo łagodniejszy charakter niż w Polsce. Jedynie pierwsze miesiące pandemii przyniosły na Wyspach dłuższy *lockdown*, potem Anglia przyjęła dużo mniej restrykcyjne rozwiązania; w miesiącach wakacyjnych obu pandemicznych lat były okresy całkowitego otwarcia lokali.

Polska gastronomia natomiast, jak pokazuje poniższy wykres, przez cały czas pandemii pozostaje albo w zamknięciu, albo jest poddana średnim bądź poważnym obostrzeniom. Celem uproszczenia zestawienia restrykcji w Polsce i Anglii, zastosowano czterostopniową skalę restrykcji: od ich braku, przez procentowe limity obłożeń lokali gastronomicznych, po całkowite ich zamknięcie (jedynie z możliwością sprzedaży na wynos).

Wykres 1. Porównanie surowości restrykcji w Anglii i w Polsce



Źródło: opracowanie własne.

Na wykresie jako jednostkę czasu przyjęto miesiąc. Niektóre restrykcje zmieniały się jednak na przestrzeni tygodni, dlatego tabela nie może być traktowana jako dokładne (czasowo) odwzorowanie rządowych restrykcji.

## 6.4. Dostawcy produktów do branży gastronomicznej

Dostawcy produktów do branży gastronomicznej znacznie ucierpieli na zamknięciu sektora gastronomicznego. Stan danych na luty 2021<sup>11</sup> pokazuje, że w Anglii wartość faktur za dostawy jedzenia wyniosła ledwie 63% w porównaniu do lutego 2020 (przed początkiem pandemii w Europie). Co ciekawe, ta grupa nie była objęta większością finansowych pakietów pomocowych (zależnych od formy prawnej i wykazanej straty oraz wielkości firmy), ponieważ nie była bezpośrednio zamknięta przez rząd.

Tego typu problem dotknął również polskich dostawców produktów do branży gastronomicznej. Świadczenia postojowe, będące podstawą tarczy antykryzysowej, dotyczą jedynie sektorów bezpośrednio zamkniętych przez rząd. Dostawcy mają natomiast możliwość skorzystania z dopłat do pensji pracowników, odroczonej terminowości podatku i innych tylko po wykazaniu spadków w obrocie.

## 6.5. Przedsiębiorcy

Właściciele angielskich restauracji ucierpieli znacznie bardziej niż ich pracownicy. Wynajem lub utrzymanie lokalu należy do jednych z najwyższych obciążeń restauratorów. Można przyjąć, że koszt wynajmu średniego lokalu w Londynie wynosi 13 tys. GBP miesięcznie<sup>12</sup>. Wystarczy porównać tę kwotę z wysokością grantów przygotowywanych przez skarbu państwa Jej Królewskiej Mości<sup>13</sup>, aby przekonać się o niedostatecznym wsparciu otrzymanym przez restauratorów: jednorazowe zapomogi w wysokości 9 tys. GBP<sup>14</sup> czy 6 tys. GBP<sup>15</sup>, pakiety pomocowe takie jak ulgi podatkowe, dopłaty do rachunków etc. Część pomocy finansowej została przekazana przedsiębiorcom bezzwrotnie, część – jako dług do spłacenia po epidemii. Od razu widać, że nawet gdyby pakiety wsparcia były przyznawane każdego miesiąca, to i tak przyznane kwoty niektórym przedsiębiorcom ledwie starczyłyby na pokrycie samych tylko kosztów najmu lokalu.

Jeden z największych pandemicznych grantów przyznanych przez *HM Treasury* sklepom sprzedaży detalicznej, gastronomii i hotelarstwu wyniósł w styczniu 2021 r. 4,6 mld GBP. Jak pokazują dane dotyczące obrotów w branży gastronomicznej w roku przed epidemią i w czasie epidemii do maja

11 *Coronavirus and its impact on UK hospitality: January 2020 to June 2021 (Figure 3)*, <https://www.ons.gov.uk/businessindustryandtrade/business/activitysizeandlocation/articles/coronavirusanditsimpactonukhospitality/january2020tojune2021>, dostęp: 15 stycznia 2022.

12 Przyjmując, że uśredniony koszt wynajmu lokalu restauracyjnego w relatywnie dobrej lokalizacji w Londynie (*Annual rental cost of prime high street retail rents in the United Kingdom (UK) in 4th quarter 2020 and 2nd quarter 2021, by city*, <https://www.statista.com/statistics/321066/annual-rental-cost-of-prime-retail-rents-in-the-united-kingdom-uk/>, dostęp: 16 stycznia 2022.) (poza najdroższymi ulicami), wynosi około 2675/m<sup>2</sup> GBP rocznie. Zakładając alokację 1,5m<sup>2</sup>/klienta oraz przestrzeń na kuchnię, lodówki itd., można oszacować koszty dla restauracji średniej wielkości, planującej pomieścić maksymalnie 30 osób. Przestrzeń jadalna to około 45m<sup>2</sup> zaś pozostała - dla uproszczenia - 15m<sup>2</sup>. W sumie wychodzi 60m<sup>2</sup>, co daje ponad 13 tys. GBP kosztu miesięcznego najmu w stolicy Anglii.

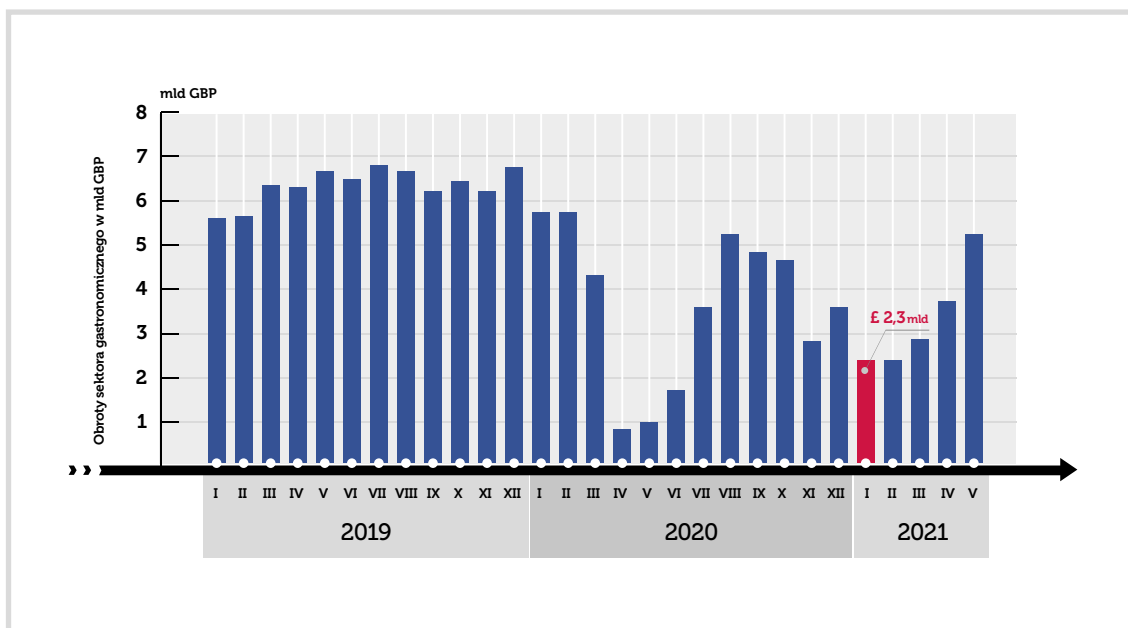
13 ang. *Her Majesty's Treasury*.

14 L. Elliot, *Rishi Sunak unveils £4.6bn relief package for UK retail and hospitality sectors*, <https://www.theguardian.com/politics/2021/jan/05/rishi-sunak-unveils-46bn-relief-package-for-uk-retail-and-hospitality-sectors>, dostęp: 16 stycznia 2022.

15 S. Morris, *Rishi Sunak's new support package for hospitality and leisure businesses 'borders on insulting'*, <https://news.sky.com/story/rishi-sunaks-new-support-package-for-hospitality-and-leisure-businesses-borders-on-insulting-12501477>, dostęp: 16 stycznia 2022.

2021 r.<sup>16</sup>, 4,6 mld GBP pokryłoby spadek obrotów w gastronomii, natomiast ta kwota do podziału z pozostałymi dwoma beneficjentami programu (mającymi dużo większe obroty) rekompensowała tylko część strat.

**Wykres 2. Obroty branży gastronomicznej w Zjednoczonym Królestwie w wymiarze miesięcznym**



Źródło: Opracowanie na podstawie danych z Office for National Statistics<sup>17</sup>.

Polscy przedsiębiorcy otrzymali zwolnienia ze składek ZUS-u<sup>18</sup>, świadczenia postojowe, dopłaty do wynagrodzeń pracowników, odroczenia płatności podatku dochodowego etc. Na stronie rządowej opisującej tarczę antykrzysową można przeczytać, że właściciel lokalu gastronomicznego ma prawo do świadczenia postojowego w wysokości 2080 zł<sup>19</sup>. Podobnie jak w Anglii, przedsiębiorca ma możliwość kilkukrotnego składania wniosku (maksymalnie 5 razy). Przedsiębiorcom przysługują również inne zniżki (m.in. na wspomniane składki ZUS), odroczenia płatności podatku czy dopłaty do wynagrodzeń pracowników. Wsparcie wypłat dla pracowników czy ulgi na składki ZUS-u to jednak pokrycie tylko części kosztów stałych.

Kwota przyznawanego przedsiębiorcom postojowego (2080 zł) w 2018 r. pozwoliłaby na wynajem ledwie około 6m<sup>2</sup> lokalu gastronomicznego w Warszawie<sup>20</sup>. Same zatem koszty wynajmu lokalu, który

16 Na koniec stycznia 2022 r. nie opublikowano jeszcze danych z późniejszego okresu.

17 *Coronavirus and its impact on UK hospitality: January 2020 to June 2021*, <https://www.ons.gov.uk/businessindustryandtrade/business/activitysizeandlocation/articles/coronavirusanditsimpactonukhospitality/january2020tojune2021>, dostęp: 22 stycznia 2022.

18 Zwolnienie dotyczy składek na ubezpieczenia społeczne, ubezpieczenie zdrowotne, Fundusz Pracy, Fundusz Solidarnościowy, Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych, Fundusz Emerytur Pomostowych.

19 *Usługi dla przedsiębiorcy*, <https://www.gov.pl/web/gov/uslugi-dla-przedsiębiorcy>, dostęp: 16 stycznia 2022.

20 *Raport z analizy poszczególnych sektorów rynku nieruchomości*, [http://rewitalizacja.um.warszawa.pl/archiwum/sites/rewitalizacja.um.warszawa.pl/files/zalaczniki/arttykul/bpl\\_1\\_1\\_zad\\_1\\_raport\\_z\\_analzy\\_poszczegolnych\\_sektorow\\_rynku\\_nieruchomosci\\_0.pdf](http://rewitalizacja.um.warszawa.pl/archiwum/sites/rewitalizacja.um.warszawa.pl/files/zalaczniki/arttykul/bpl_1_1_zad_1_raport_z_analzy_poszczegolnych_sektorow_rynku_nieruchomosci_0.pdf), dostęp: 22 stycznia 2022, s. 30. Do obliczeń została przyjęta cena średnia w wysokości 77,5 EUR/m<sup>2</sup>/mc, zgodnie z walutą podaną w raporcie. Do przeliczenia wartości z EUR na PLN, zastosowano kurs średni NBP za rok 2018 (1 EUR = 4,2617 PLN).

został zamknięty przez polską Radę Ministrów (do tego nielegalnie, w przeciwieństwie do Anglii), zdecydowanie przekraczając poziom wsparcia oferowany przez polski rząd. O ile angielskie zapomogi pozwalały na pokrycie około połowy kosztów wynajmu 60-metrowego lokalu w stolicy, o tyle polskie starczyły zaledwie na 10% tych kosztów.

Polskie restauracje zatrudniają około 1 mln osób, czyli ponad 8%<sup>21</sup> ogółu zatrudnionych w Polsce. Raport Związku Przedsiębiorców i Pracodawców<sup>22</sup> informuje, że skutkiem restrykcji w Polsce może być bankructwo około ⅓ przedsiębiorstw w sektorze gastronomicznym. Restrykcje mogą zatem oznaczać zamknięcie ponad 25 tys. lokali i zwolnienia pracowników liczone w setkach tysięcy.

## 6.6. Pracownicy

Rząd w Londynie bardzo szybko wprowadził program wsparcia dla pracowników, nazywany potocznie „urlopem” (ang. *furlough*). *Furlough* dawał możliwość pokrycia przez rząd 80% (max. 2500/GBP/mc) pensji pracownika, który nie pracował (i nie mógł pracować zgodnie z zasadami programu) w okresach najostrzejszych restrykcji. Oznacza to w skrócie, że ludzie, zamiast zostać zwolnieni, otrzymali wakacje opłacane przez rząd. Program spełnił swoją rolę, stanowiąc ochronę przed masowym bezrobociem. Brytyjski resort finansów raportuje, że w pierwszej fali restrykcji aż 9,6 mln stanowisk pracy zostało objętych tym programem<sup>23</sup>, co pomogło zapobiec masowym zwolnieniom; brytyjski rynek pracy zatrudnia około 33 mln osób<sup>24</sup>.

W Polsce w roku 2019 było zatrudnionych około 12 mln pracowników etatowych<sup>25</sup>. Dane opublikowane przez Ministerstwo Rozwoju i Technologii<sup>26</sup> wskazują na ochronę około 3,2 mln stanowisk pracy dzięki wprowadzeniu tarczy antykryzysowej. Według założeń tarczy, przedsiębiorcy mogli wnioskować o dopłatę w wysokości 2 tys. zł. przez okres trzech miesięcy. Polska poradziła sobie zatem z ochroną pracowników równie dobrze (niecałe 27% rynku pracy) jak Anglia (około 29%).

Skupiając się na ochronie istniejących już miejsc pracy, bardzo łatwo przeoczyć zgubny wpływ restrykcji na sytuację młodych ludzi, którzy w 2020 r. (lub później) dopiero planowali na ten rynek wejść. Ich miejsca pracy miały dopiero pojawić się w statystykach rządowych; z tego względu nie zostały objęte programami wsparcia pracowników etatowych.

21 Zespół pracowników pod kierunkiem A. Zgierskiej, *Ważniejsze dane z zakresu rynku pracy*, [w:] *Rocznik Statystyczny Pracy 2021*, red. D. Rozkrut i in., Warszawa 2021, s. 16.

22 Związek Przedsiębiorców i Pracodawców, *Podsumowanie Lockdown-u w Polsce*, Warszawa 2021, s. 12 i in.

23 *Coronavirus Job Retention Scheme statistics: August 2020*, <https://www.gov.uk/government/statistics/coronavirus-job-retention-scheme-statistics-august-2020/coronavirus-job-retention-scheme-statistics-august-2020>, dostęp: 16 stycznia 2022.

24 *Number of People in Employment (aged 16 and over, seasonally adjusted)*, <https://www.ons.gov.uk/employmentandlabourmarket/peopleinwork/employmentandemployeetypes/timeseries/mgrz/lms>, dostęp: 16 stycznia 2022.

25 Zespół pracowników pod kierunkiem A. Zgierskiej, dz. cyt., s. 16.

26 *Najważniejsze działania i rozwiązania MPIiT - podsumowanie 2020 roku*, <https://tiny.pl/9pm1r>, dostęp: 15 stycznia 2022.

Dane rządu Anglii<sup>27</sup> pokazują, że pracownicy w wieku 16-24 lat stanowią 16% zatrudnionych w gastronomii i turystyce, co odpowiada (według danych z 2019 roku) około 450 tys. osób. Młodzi ludzie, studenci z kraju i z zagranicy, często niewykwalifikowani jeszcze pracownicy z niewielkim doświadczeniem, do tej pory relatywnie łatwo mogli znaleźć zatrudnienie w gastronomii czy turystyce. Restrykcje związane z COVID-19 przyczyniły się do powstania nowego zjawiska opóźnienia wejścia na rynek pracy i potencjalnego pogorszenia wydajności nowych pracowników. Nie ma niestety jednoznacznych badań dotyczących kwestii późniejszego wchodzenia na rynek pracy. Przeglądając się danym na temat stanu psychicznego młodych ludzi, można przypuszczać, że znacząco pogorszy się ich wydajność jako pracowników.

## 6.7. Beneficjenci pandemii w branży gastronomicznej

Nie ulega wątpliwości, że można mówić również o beneficjentach wprowadzanych restrykcji. Renomowana Agencja Konsultingowa McKinsey podaje, że obroty części branży związanej z zamawianiem jedzenia do domu potroiły się od roku 2017<sup>28</sup>. Zyskał także sektor firm kurierskich. Praca kuriera dowożącego jedzenie z restauracji do domu klienta jest pracą niewymagającą ani kwalifikacji, ani doświadczenia. Jest to dobre rozwiązanie dla studentów szukających pracy dorywczej.

W Polsce kurierzy często pracują w oparciu o umowy cywilnoprawne. Ustawa z dnia 10 października 2002 r. – o minimalnym wynagrodzeniu za pracę (Dz. U. poz. 1564; dalej: u.z.u.m.w.z.p.) stanowi<sup>29</sup>, że pracownik zatrudniony na umowę zlecenie jest uprawniony do wynagrodzenia w minimalnej wysokości równej stawce płacy minimalnej.

Sytuacja prawno-podatkowa kurierów dowożących jedzenie w Zjednoczonym Królestwie różni się diametralnie od sytuacji w Polsce. Sąd Apelacyjny Zjednoczonego Królestwa wydał orzeczenie, w którym potwierdza, że kurierzy dowożący jedzenie mogą pracować jedynie w formie samozatrudnienia<sup>30</sup>. Kurier musi zatem otworzyć jednoosobową firmę. Związane z tym angielskie podatki, formalności, wymóg posiadania oddzielnego konta bankowego, brak gwarancji płacy minimalnej i obowiązki księgowo sprawiają, że taka forma pracy kuriera w Anglii jest znacznie cięższa niż w Polsce.

27 Economic Insight Ltd, *How many people work in Hospitality and Tourism*, [w:] *Hospitality and Tourism landscape*, red. Economic Insight Ltd, London 2019, Figure 5, oraz s. 9 pkt. 2.2.

28 K. Ahuja, *Ordering in: The rapid evolution of food delivery*, <https://www.mckinsey.com/industries/technology-media-and-telecommunications/our-insights/ordering-in-the-rapid-evolution-of-food-delivery>, dostęp: 14 stycznia 2022.

29 Ustawa z dnia 19 lipca 2019 r. – o zmianie ustawy o minimalnym wynagrodzeniu za pracę (Dz. U. poz. 1564; dalej: u.z.u.m.w.z.p.).

30 P. Sandle, *UK Court of Appeals confirms Deliveroo riders are self-employed*, <https://www.reuters.com/world/uk/uk-court-appeal-confirms-deliveroo-riders-are-self-employed-2021-06-24/>, dostęp: 17 stycznia 2022.

## 6.8. Zachowania konsumenckie

Część strat branży gastronomicznej przekuwana jest w zyski dla branży finansowej i technologicznej. Bliskie bankructwa przedsiębiorstwa są łatwym (i tanim) łupem dla zamożnych inwestorów, których stać na czekanie do końca epidemii.

Warto zwrócić uwagę na pierwszą, podstawową i bardzo łatwo zauważalną zmianę w dzisiejszym zachowaniu konsumenckim: odejście od używania gotówki na korzyść transakcji bezdotykowych, online czy też płatności kartą. Epidemia w niesamowitym tempie przyspieszyła obecny od lat trend, zwiększając ilość transakcji bezgotówkowych na Wyspach z 30% (2017 r.) do około 83% (2020 r.)<sup>31</sup>. W Polsce według raportu Narodowego Banku Polskiego z kwietnia 2021<sup>32</sup> 70,7% wartości wszystkich transakcji to transakcje bezgotówkowe. Można zaobserwować różne powody niechęci do używania gotówki przy wszelkich płatnościach<sup>33</sup>: jest to m.in. wygoda, ale i strach przed zarażeniem się wirusem COVID-19 przez kontakt z gotówką. Rezygnacja z gotówki oznacza wzrost przychodów dla branży finansowej: firm obsługujących płatności kartą, banków przechowujących środki finansowe przedsiębiorców czy wreszcie sieci umożliwiających płatności kartą (np. Visa lub MasterCard). Jaki wpływ ma to zjawisko na branżę gastronomiczną?

Podstawowym skutkiem jest wzrost kosztów przedsiębiorców związany z opłatami za obsługę płatności kartą. Zazwyczaj oscylują one w granicach 1% wartości transakcji; trzeba doliczyć jeszcze około 50-60 zł miesięcznie na poczet kosztów dzierżawy terminala płatniczego<sup>34</sup>.

## 6.9. Podsumowanie

Gastronomia to nie tylko restauracje i ich pracownicy. Skutki obostrzeń są niezwykle bolesne dla wszystkich ogniw tej branży, począwszy od dostawców produktów żywnościowych (nie objętych w pełni rządowymi programami wsparcia), przez przedsiębiorców, na ich pracownikach kończąc. Podstawową różnicą pomiędzy Polską a Anglią jest fakt, że w Anglii restrykcje były wprowadzane legalnie. Co więcej, angielskie restrykcje były znacznie łagodniejsze od tych wprowadzonych w Polsce. Letnie okresy całkowitego otwarcia branży gastronomicznej i późniejsze, lżejsze niż w Polsce obostrzenia wywarły mniej dotkliwy wpływ na obroty sektora. Już w maju 2021 r. angielska gastronomia osiągnęła obroty na poziomie bliskim obrotów przed pandemią.

Bardzo ważną, a kompletnie ignorowaną przez rządzących grupą są młodzi ludzie, szczególnie studenci, dopiero wchodzący na rynek pracy. Zostali oni pozbawieni możliwości zarobku i zdobycia

31 A. Buckle, *The impact of COVID-19 on cash*, <https://www.ukfinance.org.uk/news-and-insight/blogs/impact-covid-19-cash>, dostęp: 15 stycznia 2022.

32 R. Kotkowski, M. Dulinicz, K. Maciejewski, *Wyniki badania dzienniczkowego*, [w:] *Zwyczajne Płatnicze w Polsce w 2020 r. Podstawowe wyniki badania*, red. R. Kotkowski, Warszawa 2021, s.10.

33 E. Caswell i in., *Cash in the time of Covid*, <https://www.bankofengland.co.uk/quarterly-bulletin/2020/2020-q4/cash-in-the-time-of-covid>, dostęp: 17 stycznia 2022.

34 *Ile kosztuje przyjmowanie płatności kartą - konkretne przykłady*, <https://www.terminaleplatnicze.eu/ile-kosztuje-przyjmowanie-platnosci-karta-konkretne-przyklady/>, dostęp: 29 stycznia 2022.

pierwszych doświadczeń na bardzo atrakcyjnym dla nich (ze względu na elastyczny czas pracy) rynku pracy, jakim jeszcze niedawno była praca w barze czy restauracji.

Zamknięcie lokali gastronomicznych stało się podstawą zysku dla branży finansowej i technologicznej. Zwiększona ilość transakcji bezgotówkowych i zamawianie jedzenia do domu to główne czynniki przynoszące tym sektorom astronomiczne zyski od początku epidemii, a przedsiębiorcom dodatkowe koszty w postaci marż transakcyjnych i opłat za dzierżawę terminala płatniczego. Następstwem decyzji rządu jest również wzrost miejsc pracy dla kurierów dowożących jedzenie, którzy w Polsce – w przeciwieństwie do Anglii – dość łatwo mogą podjąć taką pracę.

# Nasze wybrane publikacje

## Równouprawnienie czy uniformizacja?

Polityka na rzecz równości kobiet  
i mężczyzn Unii Europejskiej





## Instytut na rzecz Kultury Prawnej Ordo Iuris

powstał, by bronić osoby i środowiska zagrożone społeczną marginalizacją bądź wykluczone ze względu na przywiązanie do naturalnego ładu społecznego i tradycyjnych wartości, poświadczonych w Konstytucji RP. Działamy na rzecz prawnej ochrony człowieka na każdym etapie życia, tożsamości małżeństwa jako związku kobiety i mężczyzny, autonomii rodziny, wolności religijnej oraz prawa do prowadzenia działalności gospodarczej w zgodzie z własnym sumieniem.

### Ekspertki z Centrum Analiz Prawnych Ordo Iuris:

- analizują i opiniują projekty ustaw,
- docierają z prawną argumentacją do polityków w kraju i w instytucjach europejskich,
  - biorą udział w pracach komisji parlamentarnych,
  - przedstawiają opinię w sądach (tzw. amicus curiae),
  - monitorują działania administracji publicznej.

### Prawnicy z Centrum Interwencji Procesowej Ordo Iuris:

- występują w obronie rodzin zagrożonych rozbiem z powodu nieuzasadnionej ingerencji państwa,
- reprezentują przedstawicieli zawodów medycznych i innych grup zawodowych, doświadczających trudności w profesjonalnym wykonywaniu zawodu zgodnie z osądem własnego sumienia,
- występują jako rzecznicy słowa i zgromadzeń, szczególnie w interesie obrońców życia,
- biorą udział w postępowaniach przed Trybunałem Konstytucyjnym na rzecz spójności obowiązującego prawa z porządkiem konstytucyjnym Rzeczypospolitej Polskiej.

Instytut Ordo Iuris jest fundacją i zakres naszej aktywności jest ściśle uzależniony od funduszy, które pozyskamy na działalność statutową. Ceniąc sobie niezależność nie korzystamy ze środków publicznych i grantów, których pozyskanie mogłoby ją ograniczać. Naszą działalność prowadzimy tylko dzięki hojności naszych Darczyńców, zwłaszcza tych, którzy wspierają nas regularnie co miesiąc, w ramach Kręgu Przyjaciół (więcej o nas: [www.przyjaciele.ordoiuris.pl](http://www.przyjaciele.ordoiuris.pl)).

## RAZEM MOŻEMY REALNIE WPŁYWAĆ NA RZECZYWISTOŚĆ!

Darowiznę można przekazać na konto:

**34 1020 1026 0000 1502 0301 0469**

Fundacja Instytut na rzecz Kultury Prawnej Ordo Iuris

ul. Zielna 39, 00-108 Warszawa

oraz za pomocą przelewów internetowych Tpay i PayPal

(szczegóły na stronie [www.ordoiuris.pl](http://www.ordoiuris.pl))