

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

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

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

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

### 3. Koniec państwa dobrobytu, początek państwa wolności

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

**Tabela 1. Najważniejsze pandemie w dziejach ludzkości**

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

Źródło: (Gliński i Żmuda, 2020).

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

### 3. Rozwój globalnej pandemii

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

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

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

**Tabela 2. Najważniejsze daty rozwoju pandemii COVID-19**

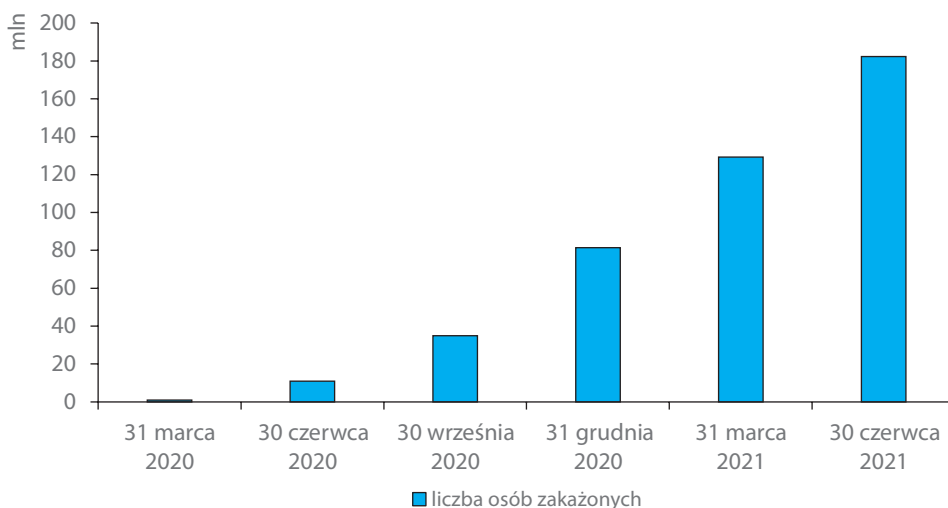
<b>Data zaobserwowania zdarzenia</b>	<b>Wydarzenia konstytuujące etapy rozwoju pandemii</b>
17.11.2019 r.	pierwszy wykryty na świecie przypadek choroby COVID-19
29.12.2019 r.	przypadki zapalenia płuc związane z Wuhan Huanan Seafood Wholesale Market
31.12.2019 r.	pierwsza oficjalna informacja Chińskiej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

Źródło: Opracowanie własne na podstawie raportów WHO.

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

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

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



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

Źródło: Opracowanie własne na podstawie raportów WHO.

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

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

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

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

## 4. Restrykcje sposobem na zatrzymanie pandemii

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



cd. tabeli 3

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

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

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

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

### 3. Metoda badań i charakterystyka zbiorowości

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

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

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

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

**Tabela 4. Charakterystyka gmin, które udzieliły odpowiedzi na ankietę**

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

cd. tabeli 4

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

Źródło: Badanie własne.

## 4. Wyniki badań

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

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

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

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

Źródło: Badanie własne.

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

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

Źródło: Badanie własne.

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

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

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

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

Źródło: Badanie własne.

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

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

Źródło: Badanie własne.

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

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

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

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

## 1. Sytuacja mieszkaniowa w Polsce

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

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

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

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

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

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

Źródło: (Ministerstwo Rozwoju, 2020).

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

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

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



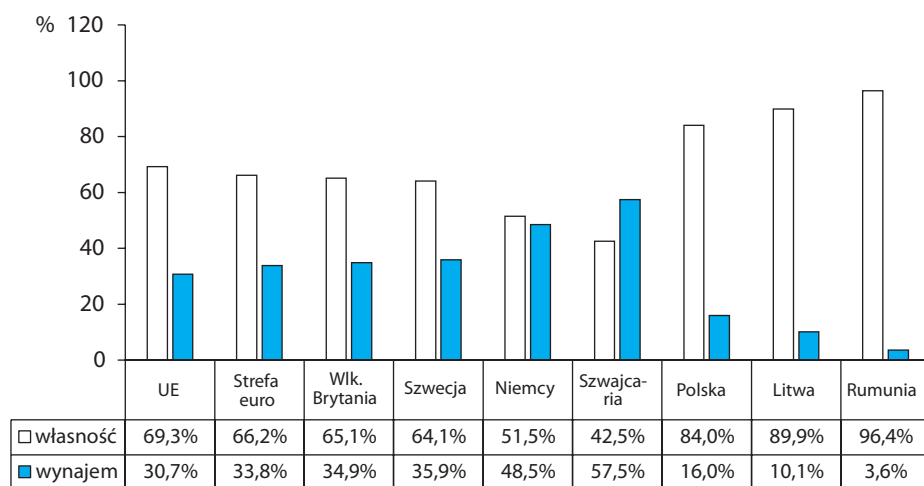
**Tabela 2. Struktura własnościowa mieszkań w Polsce**

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

Źródło: (Ministerstwo Rozwoju, 2020).

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

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



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

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

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

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

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