

Instrat Policy Note 01/2020: Akcja reakcja - stanowisko Instratu i rekomendacje jak reagować na recesję 2020 roku



Rekomendujemy cytowanie:

Fundacja Instrat. (2020), Instrat Policy Note 01/2020: *Akcja reakcja - stanowisko Instratu i rekomendacje jak reagować na recesję 2020 roku*. Opracowanie zbiorowe: Katarzyna Chojecka, Michał Hetmański, Damian Iwanowski, Bartłomiej Kupiec, Nikodem Szewczyk, Jan Zygmuntowski, red. Paweł Jaworski. www.pospolita.eu/akcja-reakcja [18.03.2020]

Tekst został opublikowany pierwotnie na portalu Pospolita.eu i jest dostępny na licencji Creative Commons (CC BY-SA 4.0 International). Zachęcamy do ponownego jego wykorzystania w całości lub częściach za podaniem źródła.

Spis treści

1. Wstęp
2. Reakcja banków centralnych i instrumenty polityki monetarnej
3. Ochrona pracowników
4. Dystansowanie społeczne a home office
5. Stabilność i płynność dla firm
6. Niedofinansowana służba zdrowia
7. “Prognoza” recesji i deficyt

Podsumowanie zarządcze

1. Kryzys gospodarczy wywołany pandemią koronawirusa SARS-CoV-2 nie będzie w niczym podobny do poprzednich kryzysów. Stosowane dotychczas podczas kryzysów strategie mają w tym przypadku marginalne zastosowanie.
2. Stymulacja popytu nie przyniesie pożądanych efektów, ponieważ szok wywołany dystansowaniem społecznym wpływa także na stronę podażową gospodarki.
3. W szczególności narażeni będą pracownicy wrażliwi - zatrudnieni na umowach cywilnoprawnych i samozatrudnieni - łącznie co najmniej 1,5 mln osób - i również wszyscy mikroprzedsiębiorcy.
4. Jedynie 26% pracowników pracuje w branżach, gdzie potencjał do pracy zdalnej jest wysoki. Praca zdalna nie jest rozwiązaniem dla wszystkich, ale musi być wspierana.
5. W czasie epidemii, państwo powinno zapewnić stabilne otoczenie prawne w celu ograniczenia ryzyka ponoszonego przez przedsiębiorców. Przyznanie pomocy publicznej warunkującej dalsze utrzymanie wypłat dla pracowników wydaje się niezbędnym narzędziem.
6. Wieloletnie niedoinwestowanie służby zdrowia może okazać się źródłem równoległego kryzysu zdrowia publicznego. Braki wynikają z utrzymywanych przez wiele lat niskich w stosunku do PKB, publicznych oraz prywatnych nakładów na zdrowie (Polska - 6,3%), znacznie poniżej średniej unijnej (8,8%) i mniej niż w gospodarkach na podobnym poziomie rozwoju (Słowenia - 7,9%).

Rekomendacje

⇒ Celem polityki gospodarczej powinna być niekoniecznie stymulacja popytu wewnętrznego, a **zabezpieczenie dochodów społeczeństwa i płynności przedsiębiorstw w celu uniknięcia spirali recesyjnej.**

⇒ Skuteczność polityki monetarnej jest ograniczona. **Konieczne jest uzupełnienie odpowiedzi o równie rozbudowany pakiet fiskalny.** Luzowanie ilościowe nie może

zabezpieczać wyłącznie płynność sektora finansowego, ale powinno zapewnić rządowi środki na zdecydowane działania fiskalne.

⇒ **Osobom, których dochód uległ znacznemu zmniejszeniu w związku z zagrożeniem epidemicznym powinno się wypłacić dochód podstawowy** w formie pieniężnej lub bonów towarowych w wysokości 80% minimalnego miesięcznego wynagrodzenia (analogicznie do opłacania “postojówki”).

⇒ **Należy rozszerzyć ofertę pomocy społecznej** - zasiłku dla bezrobotnych, dodatku mieszkaniowego, zasiłków celowych oraz **zliberalizować kryteria** kwalifikowalności. Popieramy [rekomendację OPZZ](#), aby wprowadzić **zakaz odłączenia mediów dla gospodarstw domowych** w związku z zaległymi należnościami.

⇒ **Należy przyznać pracownikom bezwzględne prawo do pracy zdalnej** przy jednoczesnej możliwości złożenia odpowiednio umotywowanego sprzeciwu przez pracodawcę do sądu pracy.

⇒ Środki na cyfrową transformację firm (w tym przeznaczone na przemysł 4.0) powinny **priorytetowo traktować firmy, które chcą usprawnić systemy wewnętrzne i zakupić oprogramowanie umożliwiające pracę zdalną**.

⇒ **Komisja Europejska powinna wyraźnie zaznaczyć, że restrykcyjne zasady pomocy publicznej nie będą ograniczały działań rządów**.

⇒ **Polski rząd powinien nakreślić długofalowy plan działania, skonsultowany z Radą Dialogu Społecznego** (a nie tylko związkami pracodawców) który byłby ukierunkowany na zabezpieczenie budżetów najbardziej narażonych gospodarstw domowych i przedsiębiorstw.

⇒ Priorytetem dla polityki gospodarczej powinno być **zapewnienie nieograniczonego finansowania potrzeb szpitali oraz personelu medycznego, w razie konieczności również przez tymczasowe przejęcie w zarząd zasobów prywatnych** (np. klinik lub sprzętu).

⇒ Konieczne jest [postulowane przez ekspertów dokładanie środków wprost z budżetu i podnoszenie składek](#) (np. w modelu progresywnym).

⇒ Decydenci i przedsiębiorcy powinni planować działania z perspektywą **głębokiej recesji w polskiej gospodarce (nawet o kilka procent)**, przynajmniej w perspektywie najbliższego roku, **nie zaś ze spowolnieniem wzrostu**, jak zakłada popularne w Polsce podejście.

1. Wstęp

Pandemia koronawirusa to rzadkie i niemożliwe do przewidzenia zdarzenie w gospodarce, o jakich mówi teoria „czarnego łabędzia” stworzona przez ekonomistę Nassima Taleba. To niespodziewane zjawisko wpływa na wszystkie obszary funkcjonowania społeczeństwa. Popularne rozwiązania kryzysowe, stosowane często w przypadku klęsk żywiołowych lub zapaści finansowych nie przywrócą odwołanych wydarzeń, nie uruchomią wstrzymanych łańcuchów dostaw ani nie przekonają konsumentów do odwiedzania sklepów i restauracji. Działania tego typu stoją w sprzeczności z zasadą dystansowania społecznego, która błyskawicznie – i całkiem słusznie – zyskała masową popularność w mediach społecznościowych, przekazie polityków i odbicie w aktywności władz.

Epidemia koronawirusa zmusiła polski rząd do stanowczej reakcji i wdrożenia szeregu działań mających na celu ograniczenie tempa przyrostu liczby chorych osób. Przeprowadzane obecnie na szeroką skalę dystansowanie społeczne należy do środków przeciwepidemicznych, które poprzez zmniejszenie transmisji wirusa odciążają system opieki zdrowotnej. Dla służby zdrowia w każdym kraju istnieje bowiem pewien próg obciążenia, po którego przekroczeniu przestaje działać efektywnie. Głównym celem dystansowania społecznego jest jak największe ograniczenie liczby pacjentów, którzy równocześnie wymagają będą szczególnej pomocy, a tym samym zmniejszenie całkowitej liczby ofiar epidemii.

Maksymalne ograniczanie kontaktów pomiędzy ludźmi ma niestety również negatywne konsekwencje ekonomiczne. Wraz ze spadkiem poziomu aktywności społecznej spada bowiem poziom aktywności gospodarczej – w tym popyt konsumpcyjny, obroty handlowe oraz poziom inwestycji – a to wszystko odbija się na dynamice PKB. Najbliższe miesiące będą stały zatem pod znakiem mocnego spowolnienia gospodarczego lub nawet recesji.

Warto jednak pamiętać, że w tych okolicznościach spadek tempa wzrostu PKB jest tylko konsekwencją jak najbardziej pożądanym działań chroniących społeczeństwo. Im większa liczba osób podejmie się kwarantanny domowej, tym większy szok czeka polską gospodarkę, ale dzięki temu służba zdrowia skuteczniej poradzi sobie z obciążeniem w sytuacji kryzysowej (dzięki spłaszczeniu krzywej zarażeń) i w długim okresie straty będą mniejsze.

Polityka gospodarcza staje dziś przed wyzwaniem bez precedensu z dwóch względów. Po pierwsze, wszelkie działania należy planować w taki sposób, aby z jednej strony jak najbardziej spłaszczyć cykl zarażeń, ograniczając liczbę pacjentów w momencie szczytu zachorowań, a z drugiej strony przeciwdziałać negatywnym efektem społecznym szoku gospodarczego. Znalezienie równowagi pomiędzy tymi dwoma, często sprzecznymi ze sobą, celami będzie wyjątkowo trudne. Po drugie, nadchodzący kryzys będzie zupełnie inny od tych, które świat do tej pory przechodził. W żadnym podręczniku do ekonomii nie znajdziemy teorii, która opisuje zachowanie gospodarki w czasie epidemii. Działający w warunkach niepewności decydenci, zmuszeni zostaną do podejmowania szybkich i

trudnych decyzji przy zachowaniu maksymalnej elastyczności wobec dynamicznie rozwijającej się sytuacji.

Czekający nas kryzys ekonomiczny przyjmie najprawdopodobniej formę dwóch równoczesnych szoków. Szok podaży wywołany decyzją o ograniczeniu produkcji i zamykaniu lokali oraz granice zamknięte dla handlu międzynarodowego wystąpią jednocześnie z szokiem popytowym w postaci nagłego wstrzymania aktywności konsumpcyjnej. Konsekwencje kryzysu ekonomicznego będą szczególnie dotkliwe dla najślabszych grup społecznych - pracowników posiadających niskie kwalifikacje, zatrudnionych na umowach cywilnoprawnych i w sektorze MŚP, osób nieposiadających odpowiedniego zabezpieczenia socjalnego (szczególnie pozbawionych ubezpieczenia chorobowego). Spadek przepływów gotówkowych narazi zadłużone przedsiębiorstwa na bankructwo.

Rekomendacje

⇒ Celem polityki gospodarczej powinna być zatem niekoniecznie stymulacja popytu wewnętrznego, który napotyka realne (niezwiązane z pesymistycznym poglądem na koniunkturę) ograniczenia ze strony podaży gospodarki, a **zabezpieczenie dochodów społeczeństwa i płynności przedsiębiorstw w celu uniknięcia spirali recesyjnej.**

2. Reakcja banków centralnych i instrumenty polityki monetarnej

Skala kryzysu jest rozpoznawana przez banki centralne na całym świecie, które jako pierwsze podjęły decyzje, mające na celu ograniczenie spowolnienia gospodarczego. Banki centralne ogłosiły konkretne działania na froncie polityki monetarnej jeszcze zanim zrobiły to rządy, które zaproponowały narzędzia fiskalne. Bezprecedensowa skala reakcji sugeruje, że jak dużym spowolnieniem światowa gospodarka będzie mierzyć się w kolejnych kwartałach.

Instytucją wyłamującą się z ogólnoświatowego trendu zdecydowanego luzowania polityki monetarnej jest Ludowy Bank Chin. W przeciwieństwie do banków centralnych w innych krajach, Chińczycy zdecydowali, że nie będą podejmować kroków mających za zadanie zwiększenie płynności w krótkim okresie, skupiając się na podejmowaniu małych i ukierunkowanych działań w miarę rozwoju sytuacji. Bank centralny Państwa Środka zdaje się stać na pozycji, iż epidemia koronawirusa jest szokiem podaży, stąd skuteczność polityki monetarnej, oddziałującej głównie na stronę popytową, będzie ograniczona.

Sukces strategii przyjętej przez Chińczyków zależy od szybkiego ograniczenia liczby zachorowań i wychodzenia z dystansowania społecznego, aby przeciwdziałać fali bankructw, która obniżyłaby zagregowany popyt w gospodarce. Opóźnienie we wdrażaniu działań powstrzymujących rozwój epidemii w Europie i Stanach Zjednoczonych, oraz gorsza kondycja finansowa przedsiębiorstw w strefie euro, warunkuje konieczność podejmowania odmiennych działań przez banki centralne państw zachodnich.

Amerykańska Rezerwa Federalna (FED) na przestrzeni ostatnich 14 dni dwukrotnie obcięła już stopy procentowe, oraz rozpoczęła skup aktywów o wielkości zbliżonej do interwencji w szczycie kryzysu finansowego w 2008 roku (700 mld USD). Skala interwencji FED oraz fakt, że powyższe decyzje zostały ogłoszone pomiędzy regularnymi posiedzeniami, wskazują iż zdaniem amerykańskiego banku centralnego gospodarka USA szybko zmierza ku recesji.

Podobne działania w ostatnim czasie podjął również Europejski Bank Centralny, deklarując rozszerzenie programu skupu aktywów oraz oferując dodatkowe pożyczki dla banków komercyjnych. Zdaniem uczestników rynków finansowych powyższe działania są jednak niewystarczające do ograniczenia negatywnego wpływu epidemii na gospodarkę, co znajduje odzwierciedlenie w dalszych spadkach indeksów giełdowych i przepływie kapitału na rynek obligacji skarbowych.

Ogłoszone w poniedziałek rekomendacje Zarządu Narodowego Banku Polskiego wpisują się w powyższy trend i stanowią próbę użycia polityki monetarnej do pobudzenia popytu w gospodarce. Polski bank centralny zapowiedział użycie szerokiego wachlarza instrumentów mających zwiększyć dostęp przedsiębiorstw do kredytu. Zalecenia obejmują zarówno spadek stóp procentowych, zmniejszenie stopy rezerwy obowiązkowej, jak również pierwsze w historii bankowości centralnej w Polsce luzowanie ilościowe, tj. skup obligacji skarbowych na dużą skalę, co stworzy większą przestrzeń do działań wsparcia oferowanych przez rząd.

NBP posiada narzędzia pozwalające na zbieranie informacji o bieżącej sytuacji gospodarczej, takie jak ankieta "szybki monitoring", dzięki czemu jest w stanie śledzić zmiany w gospodarce przed publikacją ogólnodostępnych danych statystycznych. Skala działań ogłoszonych przez Zarząd NBP wskazuje na to, iż Polskę czeka głębokie spowolnienie gospodarcze, większe niż obecnie szacują analitycy. Powyższa sytuacja tworzy konieczność podejmowania dodatkowych działań ze strony rządu, które powinny być skierowane do grup społecznych oraz przedsiębiorstw najbardziej poszkodowanych przez trwającą epidemię.

Rekomendacje

⇒ Jak pokazał ostatni kryzys, skuteczność polityki monetarnej jest ograniczona. **Szczególnie w warunkach współwystępowania realnych szoków konieczne jest uzupełnienie odpowiedzi o równie rozbudowany pakiet fiskalny.** Finansowanie może zostać zapewnione przez emisję obligacji Skarbu Państwa, które na rynku pierwotnym skupią banki komercyjne (o ile nie państwowe - BGK), zaś na rynku wtórnym NBP. Luzowanie ilościowe nie może zabezpieczać wyłącznie płynność sektora finansowego, ale powinno zapewnić rządowi środki na zdecydowane działania fiskalne.

3. Ochrona pracowników

Grupą, którą kryzys stawia w najtrudniejszej sytuacji, są setki tysięcy osób wykonujących pracę na umowach cywilnoprawnych. To według ustaleń Państwowej Inspekcji Pracy nie

tylko sektor budowlany, handlowy i przetwórczy, ale i gastronomiczny, marketingowy, a nawet część służby zdrowia. Problemu tego doświadczają w szczególności osoby urodzone po 1990 r. Sytuację komplikują – wciąż pozostające bez reakcji organów państwa – praktyki popularne szczególnie w sektorze kreatywnym, polegające na szerokim stosowaniu umów łączonych: umowy o pracę gwarantującej kwotę minimalnego wynagrodzenia wraz z umową o dzieło, na podstawie której wypłaca się pozostałą część wynagrodzenia. Wszelkie przestoje w pracy mogą pozbawić te grupy znacznej, nawet przeważającej części ich zarobków.



Grupy najbardziej zagrożone kryzysem ekonomicznym

- ok. 1,3 mln osób** zatrudnionych na umowie cywilnoprawnej nie ma żadnego innego źródła dochodu, np. umowy o pracę
- ok. 3,6 proc.** pracujących w Polsce znajduje się w niepewnych warunkach zatrudnienia - Polska zajmuje piąte najwyższe miejsce w UE w tej kategorii
- 166 tys. osób** znajduje się w fikcyjnym samozatrudnieniu – 80% z nich pracuje tylko dla jednego klienta
- co czwarty** pracownik w Polsce pracuje w mikroprzedsiębiorstwie – ponad 4 mln osób
- 11,2 proc.** pracujących nie ma ubezpieczenia chorobowego

Źródło: obliczenia własne Instrat na podstawie - Eurostat, Dane statystyczne dotyczące zatrudnienia (za 2018); J. Sawulski (2019), Kogo obciążają podatki w Polsce? (za 2017); GUS, Działalność przedsiębiorstw niefinansowych (za 2018).

Trwający stan zagrożenia epidemicznego dobrze pokazuje, jak nieźrównoważone jest regularne zatrudnianie pracowników na umowach cywilnoprawnych, kiedy zachodzi stosunek pracy lub praca w warunkach zbliżonych do etatowej. Nie dają one żadnych gwarancji i sprawiają, że gros zatrudnionych boi się o realny poziom wynagrodzeń oraz o minimalne zabezpieczenie społeczne w przypadku ustania ciągłości świadczenia pracy. Apel do ustawodawców – ale i pracodawców – na czas po ustaniu kryzysu powinien brzmieć: czas skończyć z umowami śmieciowymi dla osób, które wykonują regularną i stałą pracę.

W okresie recesji działania polityki publicznej muszą być nakierowane na zabezpieczenie tej grupy. Może do tego służyć poszerzona oferta już istniejącej pomocy społecznej, ale powinna zostać rozbudowana o nowe instrumenty, z których część może mieć zastosowanie również po kryzysie. Obecne warunki gospodarcze umożliwiają testowanie rozwiązań, które od dawna są dyskutowane przez ekonomistów i ekspertów polityki publicznej.

Rekomendacje

⇒ Instrumentom luzowania ilościowego skierowanym na zapewnienie płynności w sektorze finansowym musi towarzyszyć luzowanie ilościowe dla ludzi (co renomowany think-tank Chatham House nazywa [“People’s Quantitative Easing”](#), a ekonomista Greg Mankiw określa terminem [“sending checks asap”](#)). **Osobom, których dochód uległ znacznemu zmniejszeniu w związku z zagrożeniem epidemicznym powinno się wypłacić dochód podstawowy** w formie pieniężnej lub bonów towarowych w wysokości 80% minimalnego miesięcznego wynagrodzenia (analogicznie do opłacania “postojówki”). Dochód podstawowy na tym poziomie będzie mniejszym obciążeniem dla budżetu z uwagi na trwający jednocześnie spadek konsumpcji publicznej.

⇒ Największym wyzwaniem dla pracowników będzie spłata cyklicznych należności jak np. opłaty za media i czynsze przy malejących dochodach i oszczędnościach. **Należy rozszerzyć ofertę pomocy społecznej** - zasiłku dla bezrobotnych, dodatku mieszkaniowego, zasiłków celowych. Koniecznym będzie **zliberalizowanie kryteriów** ich kwalifikowalności na grupy, które dotychczas nigdy nie były nawet świadome oferty pomocy społecznej. Popieramy [rekomendację OPZZ](#), aby wprowadzić **zakaz odłączenia mediów dla gospodarstw domowych** w związku z zaległymi należnościami.

4. Dystansowanie społeczne a praca zdalna

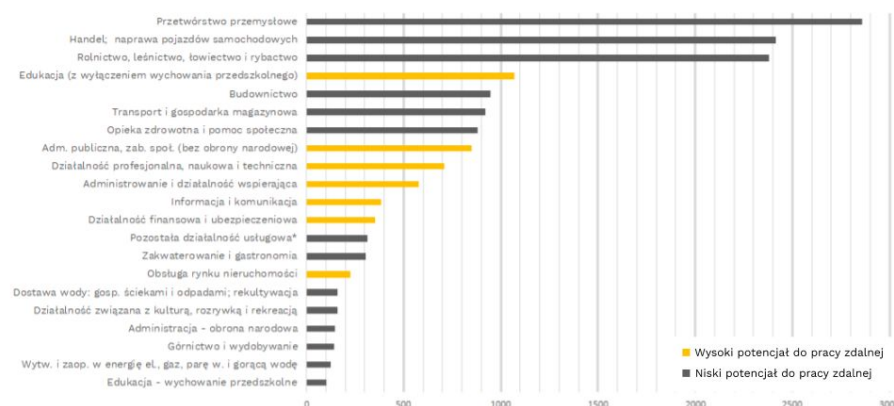
Wybuch epidemii koronawirusa i wprowadzenie stanu zagrożenia epidemicznego wywołały również lawinę pytań o możliwość pracy zdalnej na tych stanowiskach, które umożliwiają wykonywanie obowiązków w tej formie. *Home office* nie był dotychczas bezwzględnym uprawnieniem pracownika. Zgodnie z kodeksem pracy, osoby zatrudnione miały prawo wnioskować o możliwość wykonywania tzw. telepracy, zaś pracodawca miał obowiązek wniosek rozpatrzyć – jednak niekoniecznie pozytywnie. Sytuacja zmieniła się radykalnie wraz ze specustawą wprowadzoną 2 marca 2020 r., która przyznaje pracodawcom możliwość przymusowego nałożenia na pracownika obowiązku pracy zdalnej.

Sytuacja kryzysowa, taka jak stan zagrożenia epidemicznego, ujawnia przede wszystkim niedostatki gwarancji prawnych dla pracowników sektora usług, którzy mają możliwość skorzystania z pracy zdalnej. Zarówno kodeks pracy, jak i nowa specustawa zakładają, że zlecenie pracy zdalnej jest przede wszystkim uprawnieniem pracodawcy, nie pracownika.

W obecnej sytuacji ujawniły się jednocześnie problemy, które trudno rozwiązać przepisami, bo wynikają przede wszystkim z obaw przed negatywnymi konsekwencjami nowej organizacji pracy – zarówno po stronie pracodawcy, jak i pracownika. Z danych Eurostatu wynika, że regularna praca zdalna dotyczy w Europie najwyżej 10% pracowników, przy czym w Europie Środkowo-Wschodniej wynik ten szacowany jest na około 1%. Pracowników wykonujących pracę zdalną co najmniej kilka razy w miesiącu, lecz dla których nie jest to stała forma pracy, jest nieco więcej. Zgodnie z raportem IBS jest to około 16% pracowników w Polsce, zaś nigdzie w Europie odsetek ten nie przekracza 30%. Potencjał do zwiększenia liczby pracowników korzystających z pracy zdalnej w Polsce istnieje, ale rekomendacje takiego rozwiązania nie powinny dominować dyskusji publicznej

– ani być podstawą do uprzedzeń wobec większości populacji, dla której akcja #zostańwdomu nie jest realną możliwością.

Zatrudnienie w Polsce w sekcjach gospodarki (w tys.) a potencjał pracy zdalnej



co najwyżej

26%

zatrudnionych pracuje w branżach o wysokim potencjale do pracy zdalnej

* aktywność stowarzyszeń, naprawa, prace domowe

Źródło: opracowanie własne Instrat na podstawie - GUS, Pracujący i wynagrodzenia w gospodarce narodowej w 2018 r., oraz Oświata i wychowanie w roku szkolnym 2017/2018; NIK, Wykonanie budżetu państwa w 2018 r. w części 29 – obrona narodowa. Metodologia własna na podstawie: Zygmuntowski, J.J. (2020) Bunt w fabryce sieci. Roz: ruch.

Obawy pracodawców o to, że *home office* spowoduje niedostateczne wykonywanie obowiązków przez pracowników, mogą wydawać się zrozumiałe, ale nie zawsze racjonalne. Opierając się na grupie 16 tysięcy pracowników, grupa pod kierownictwem prof. N. Blooma z Uniwersytetu Stanforda wykazała, że produktywność osób pracujących z domu wzrosła aż o 13%.

Opór przedsiębiorców przed przyznawaniem *home office* może wynikać jednak nie tylko z nieufności do zatrudnionych, lecz również z obaw, że wdrożenie technologii umożliwiających pracę na odległość będzie kosztowne. Dostęp do danych firmowych wymusza udostępnianie wewnętrznych dysków sieciowych przez VPN lub przechowywanie danych w dobrze zabezpieczonej chmurze z dostępem dla pracowników. Ostatnie rozwiązanie, choć znacznie bardziej innowacyjne, nadal jest w dużej mierze obce polskim przedsiębiorcom: według danych PARP, w 2018 r. z chmury korzystało jedynie 11% przedsiębiorców, podczas gdy europejska średnia to blisko 26%.

Rekomendacje

⇒ **Należy przyznać pracownikom bezwzględne prawo do pracy zdalnej** przy jednoczesnej możliwości złożenia odpowiednio umotywowanego sprzeciwu przez pracodawcę do sądu pracy. Pracodawca jako główny dysponent tego narzędzia jest dziś przykładem braku zaufania do polskiego pracownika.

⇒ Środki na cyfrową transformację firm (w tym przeznaczone na przemysł 4.0) powinny **priorytetowo traktować firmy, które chcą usprawnić systemy wewnętrzne i zakupić oprogramowanie umożliwiające pracę zdalną**. Wydatkowanie objęłoby

działania umożliwiające pracę zdalną, podnoszenie poziomu BHP w zakładach pracy oraz zwiększenie swobód pracowniczych.

5. Stabilność i płynność dla firm

Recesja uderzy najbardziej w małe i średnie przedsiębiorstwa z branży gastronomicznej i rozrywkowej, ponieważ nie posiadają one zazwyczaj stabilnych rezerw finansowych oraz w największym stopniu dotknięte zostaną spadkiem popytu wewnętrznego. Społecznie odpowiedzialny przedsiębiorca musi wywiązywać się z zaciągniętych zobowiązań wobec kontrahentów i pracowników. W miarę trwania zagrożenia epidemicznego ich przychody skurczą się radykalnie, a niewiele firm odnotuje zysk na koniec roku. Po zażegnaniu kryzysu albo nawet w jego trakcie, mikro- małe i średnie przedsiębiorstwa zaleje fala bankructw i niewypłacalności, co zakończy się również masowymi zwolnieniami.

W czasie epidemii, państwo powinno zapewnić stabilne otoczenie prawne w celu ograniczenia ryzyka ponoszonego przez przedsiębiorców, tak aby mogli oni skutecznie chronić swoje firmy i pracowników przed negatywnym wpływem epidemii. Wszelkie zakłócenia w planie produkcji przedsiębiorstwa, generują bowiem dodatkowe koszty. Przyznanie pomocy publicznej warunkującej dalsze utrzymanie wypłat dla pracowników wydaje się niezbędnym narzędziem do złagodzenia skutków kryzysu.

Należy mieć na uwadze, że wsparcie publiczne dla przedsiębiorstw musi być zgodne z prawem Unii Europejskiej - dotychczasowe dopuszczenie wsparcia w postaci maksymalnie 200 tys. euro w okresie trzech lat wydaje się być fikcją przy tej skali problemu. Jednak warto brać pod uwagę, że Komisja Europejska oceni tę sytuację wyjątkowo, szczególnie biorąc pod uwagę radykalne ruchy już wykonane przez niektóre kraje wspólnoty.

Rekomendacje

⇒ **Komisja Europejska powinna wyraźnie zaznaczyć, że restrykcyjne zasady pomocy publicznej nie będą ograniczały działań rządów.** Obecnie obowiązujące reguły powinny zostać poluzowane w przejrzysty sposób, umożliwiając państwom członkowskim swobodniejsze przekazanie pomocy publicznej przedsiębiorstwom. Wiele krajów Europy Zachodniej chętnie wykorzysta tę szansę jako okoliczność idealną do stosowania protekcyjnej polityki (w tym nacjonalizacji nieefektywnych firm prywatnych) i **Polska powinna przygotować podobne działania.**

⇒ **Polski rząd powinien nakreślić długofalowy plan działania, skonsultowany z Radą Dialogu Społecznego** (a nie tylko związkami pracodawców) który byłby ukierunkowany na zabezpieczenie budżetów najbardziej narażonych gospodarstw domowych i przedsiębiorstw.

6. Niedofinansowana służba zdrowia

O finansowaniu sektora publicznego, a w szczególności służby zdrowia, zaczęli wypowiadać się w ostatnim czasie nie tylko ekonomiści, ale nawet politycy wszystkich opcji, licytując się na pomysły, jak polepszyć jakość i powszechność świadczonych usług. Dyskusje nie przełożyły się jednak na konkretne działania. Dziś, na początku epidemii, polska służba wypada słabo na tle innych państw wysokorozwiniętych – zarówno pod względem wysokości finansowania, jak i dostępności do specjalistycznego sprzętu.

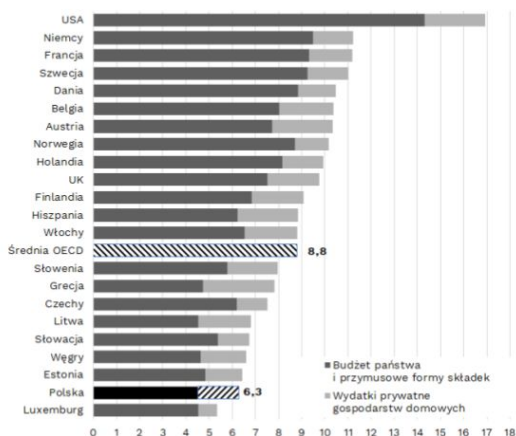
Najbliższy miesiąc będzie olbrzymim testem wydolności obecnych struktur. Według Ministra Zdrowia, Łukasza Szumowskiego, szczyt zachorowań w Polsce wystąpi na początku kwietnia. Prowadzimy zatem wyścig z czasem, który wymaga jak najlepszego przygotowania placówek do gwałtownego wzrostu przyjmowanych pacjentów. Kilkanaście szpitali przekształconych ma zostać w jednoimienne szpitale zakaźne, do których dostarczone zostanie kilka tysięcy maseczek, gogli i kombinezonów ochronnych dla personelu. Najważniejsze dziś jest uniknięcie scenariusza włoskiego, czyli maksymalne ograniczenie ryzyk związanych z brakiem łóżek szpitalnych i sprzętu medycznego (szczególnie respiratorów) oraz z rozprzestrzenieniem się epidemii wśród personelu medycznego.

Nie jesteśmy w stanie przewidzieć, jak polska służba poradzi sobie z narastającą epidemią, ale możemy wskazać dwa decydujące o tym czynniki. Zaważy o tym w pierwszej kolejności skuteczność polityki dystansowania społecznego, czyli to w jakim stopniu uda się nam spłaszczyć szczyt zachorowań na COVID-19. Po drugie, istotne będą działania prewencyjne po stronie Ministerstwa Zdrowia nastawione na zwiększenie efektywności służby zdrowia w szczególnie wrażliwych obszarach oraz wygaszanie ognisk zapalnych epidemii poprzez skuteczne izolowanie osób chorych.

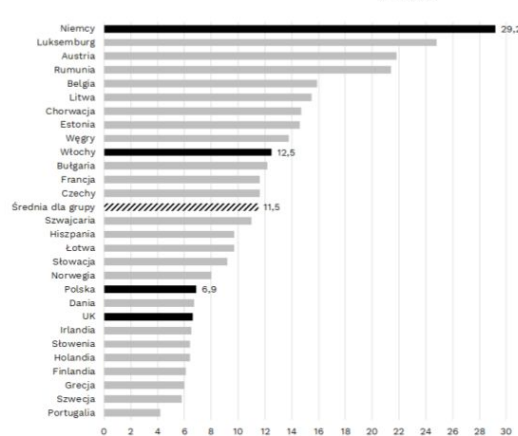
Nie istnieje jednak żadna gwarancja, że Polska służba zdrowia rzeczywiście podała epidemię. Warto rozważyć kilka statystyk porównawczych, które sugerują, że mimo obecnej sprawności rządu, powinniśmy się również szykować na najgorszy scenariusz, spowodowany wieloletnimi błędami gospodarczymi.

- Pod względem wydatków z budżetu państwa na służbę zdrowia Polska ma wiele do nadrobienia w stosunku do państw UE, a nawet innych krajów Europy Wschodniej. Na służbę zdrowia przeznaczamy wyłącznie 6,3% PKB (przy dużym udziale wydatków prywatnych), przy średniej 8,8% dla krajów OECD.
- Polska znajduje się również w grupie państw, które posiadają najmniejszą liczbę łóżek (na 10 tys. mieszkańców) przeznaczonych do intensywnej terapii wśród państw OECD. Posiadamy ponad czterokrotnie mniej łóżek niż Niemcy oraz prawie dwukrotnie mniej niż Włochy.
- Mamy również najmniej aktywnych zawodowo lekarzy oraz pielęgniarek w całej UE (na 1000 mieszkańców). Wypadamy gorzej od wielu państw, które pod względem poziomu PKB per capita są daleko za nami – Polska plasuje się tu m.in. za Ukrainą i Rumunią.

Wydatki na służbę zdrowia jako % PKB w krajach OECD: Polska wśród krajów o najniższych wydatkach publicznych i największych prywatnych



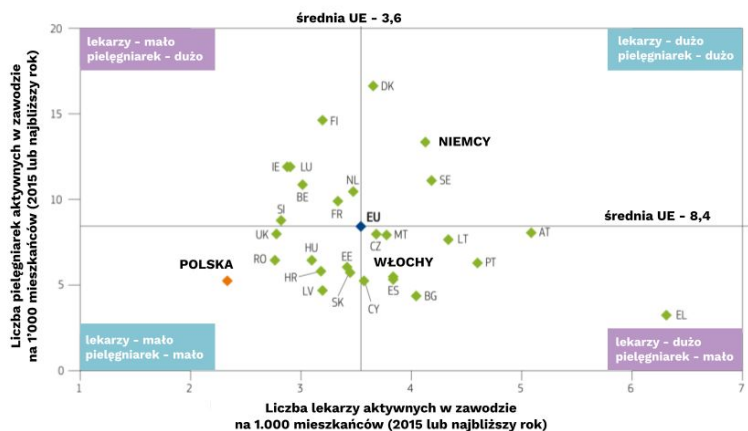
Łóżka przeznaczone do intensywnej terapii (na 10 tys. mieszkańców): Polska poniżej średniej OECD



Źródło: opracowanie własne Instrat na podstawie - OECD, Health expenditures by financing scheme (za 2018); The variability of critical care bed numbers in Europe. Intensive care medicine. 38. 1647-53. 10.1007/s00134-012-2627-8.

Dlaczego te liczby są ważne? Zaraz po respiratorach to właśnie na brak dostępu do łóżek przeznaczonych do intensywnej terapii jako główny problem wskazywali lekarze z Włoch w artykule pt. [“COVID-19 and Italy: what’s next?”](#), opublikowanym w pierwszej połowie marca w czasopiśmie naukowym Lancet. We Włoszech 9-11% pacjentów zarażonych wirusem wymagało leczenia na oddziałach intensywnej terapii. Dla porównania w Chinach było to zaledwie 5%. Skąd taka różnica? Najprawdopodobniej kluczowe znaczenie ma tutaj struktura demograficzna. Według OECD odsetek mieszkańców Włoch powyżej 65 roku życia jest drugim najwyższym w UE i wynosi 21,3%. Co ciekawe, na pierwszym miejscu pod tym względem są sprawnie radzące sobie z epidemią Niemcy, gdzie odsetek starszych osób wynosi 21,4%. Niemcy jednak mają jedną z najlepszych służb zdrowia w UE - praktycznie pod każdym względem.

Polska wśród krajów o najniższej liczbie lekarzy i pielęgniarek na 1.000 mieszkańców w UE



Źródło: opracowanie własne Instrat na podstawie - Eurostat, Healthcare personnel statistics.



Kolejnym problemem, który może nas boleśnie dotknąć, jest brak respiratorów. Są one potrzebne szczególnie w krytycznych przypadkach zarażenia wirusem, kiedy śmiertelność wynosi prawie 70%. Według Ministerstwa Zdrowia w Polsce dysponujemy ponad 10 tys. respiratorów, lecz wyłącznie około 700-1000 z nich jest dostępnych. W sytuacji, w której na szczyt zachorowań przypadnie np. 20 tys. osób, w tym około 6% z nich będzie wymagało szczególnej pomocy, potrzebne będzie 1400 respiratorów, czyli o kilkaset więcej niż obecnie posiadamy. Ten szacunek wskazuje wagę zależności pomiędzy dostępem do sprzętu medycznego a przebiegiem epidemii. Należy zrobić wszystko, aby maksymalnie zwiększyć dostępność do respiratorów.

Na początku każdego filmu katastroficznego występuje jeden uczyony, którego nikt nie słucha. W zderzeniu z poważnym kryzysem wieloletnie zaniedbania w obszarze finansowania służby zdrowia dają o sobie znać i tworzą szereg ryzyk dla zdrowia publicznego. Bez względu na to, jaki przebieg przybierze pierwsza fala epidemii COVID-19, należy pamiętać o tym, że zdaniem wielu epidemiologów wirus najprawdopodobniej wróci jesienią 2020 r. Wierzmy zatem, że czekający nas kryzys będzie okazją do wysłuchania postulatów środowiska lekarzy rezydentów i pielęgniarek o braku inwestycji w jakość świadczonych usług i zdolność absorpcji takich szoków jak epidemie.

Rekomendacje

⇒ W czasie kryzysu epidemiologicznego służbę zdrowia należy traktować podobnie jak traktowane jest wojsko w czasie wojny. Priorytetem dla polityki gospodarczej powinno być **zapewnienie nieograniczonego finansowania potrzeb szpitali oraz personelu medycznego, w razie konieczności również przez tymczasowe przejęcie w zarząd zasobów prywatnych** (np. klinik lub sprzętu) na wzór Hiszpanii i Francji.

⇒ Już dziś konieczne jest zrewidowanie wysokości wydatków na publiczną służbę zdrowia w przyszłych planowanych budżetach. Skokowy wzrost wydatków do poziomu średniej unijnej będzie możliwy do sfinansowania dzięki zamianie “śmieciowego” zatrudnienia na stabilne i oskładkowane. Konieczne jest też postulowane przez ekspertów dokładanie środków wprost z budżetu i podnoszenie składek (np. w modelu progresywnym).

7. “Prognoza” recesji i deficyt

W poprzednim kryzysie sprzed dekady Polska przeszła przez trudny okres zapaści gospodarczej suchą stopą kosztem pracowników – dzięki zamrożeniu ich realnych wynagrodzeń oraz uelastycznieniu form zatrudnienia. Tym razem warto uniknąć tego typu błędów oraz zmobilizować wszelkie możliwe zasoby budżetowe w celu dokonania wszystkiego co możliwe, aby zminimalizować koszty społeczne. Opóźnianie reakcji państwa, lub ograniczenie jej skali, może skutkować falą upadłości, zarówno firm jak i osób prywatnych, znacznie przedłużając okres nieuchronnych problemów gospodarczych.

Ciężar ekonomiczny recesji w przeważającej mierze powinno wziąć na siebie państwo, poprzez drastyczne zwiększenie deficytu budżetowego, w celu zamortyzowania skutków szoku nim dojdzie do trwałego naruszenia budżetów gospodarstw domowych oraz sytuacji finansowej przedsiębiorstw. W tym celu należy również w możliwie dużym stopniu wykorzystać wypłacone z wyprzedzeniem środki unijne, które zbyt pochopnie w dyskursie medialnym uznano za solidny pakiet pomocowy UE. Aby takie działanie było skuteczne konieczne jest jednak wprowadzenie zmian regulacyjnych na poziomie UE (m.in. rozszerzenie katalogu dozwolonych kategorii inwestycji). Istotne jest również zapewnienie dodatkowych środków na inwestycje publiczne, które pierwotnie miały być sfinansowane z funduszy europejskich przekierowanych na walkę z koronawirusem.

Wiele sygnałów wskazuje na to, iż zarówno przeszłe jak i większość obecnych prognoz spadku polskiego PKB jest niedoszacowanych (predykcja dokładnej skali recesji jest niemożliwa ze względu na niepewność związaną z rozwojem pandemii). Należą do nich informacje, nie będące klasycznymi odczytami gospodarczymi, które zwykle są pomijane w modelach makroekonomicznych, m.in.:

- plany zarządcze przedsiębiorstw - np. odwołanie przez jedną z największych firm odzieżowych w Polsce niemal wszystkich zamówień towarów zaplanowanych na drugi kwartał;
- informacje dot. ograniczeń podaży - np. zawieszenie produkcji w zakładach Fiata w Tychach;
- informacje dot. transportu - np. ograniczenie o połowę przez Deutsche Bahn Polska planów przewozów towarowych między Polską a Niemcami w najbliższych miesiącach.

Podobne informacje napływają również z innych krajów, które są gospodarczo istotnie związane z Polską. W prognozie OECD opublikowanej w pierwszym tygodniu marca, roczny

wzrost PKB Włoch został ścięty z 0.5% do 0.0%. Biorąc pod uwagę fakt, iż włoska gospodarka w 12% opiera się na turystyce oraz informacje z instytucji branżowych o odwołaniu 80-90% rezerwacji turystycznych w lutym, prognoza OECD była niewiarygodna już w momencie publikacji.

Dodatkowo część ekonomistów, podobnie jak polityków, zdawało się jeszcze do niedawna bagatelizować rozwój pandemii, podczas gdy dostępne było już wiele danych wskazujących zarówno na rozprzestrzenianie się choroby jak i na wpływ gospodarczy działań zaradczych. W momencie pisania tego tekstu liczba potwierdzonych przypadków koronawirusa per capita w Niemczech jest dwa razy większa niż w Chinach (lub cztery razy większa, uwzględniając osoby, które wyzdrowiały). We Włoszech jest to odpowiednio 10 razy i 20 razy więcej. Brytyjski plan odraczający w czasie moment dystansowania społecznego był nie tylko błędnie komunikowany, wywołując panikę, ale również inicjowany zbyt powoli.

Jednocześnie opublikowane zostały dane gospodarcze z Państwa Środka. W lutym produkcja przemysłowa spadła o 13,5% rok do roku, sprzedaż detaliczna o 20,5%, zaś inwestycje skurczyły się o jedną czwartą. Goldman Sachs na podstawie powyższych informacji prognozuje spadek chińskiego PKB w pierwszym kwartale 2020 r. o 9% i to przy założeniu szybkiego odbicia w marcu.

Pojawiać zaczynają się jednak pierwsze prognozy makroekonomiczne, które we właściwy sposób uwzględniają wpływ pandemii na gospodarkę. We wtorkowej publikacji ekonomiści ING przewidują spadek PKB strefy euro w 2020 roku o -1.2%, zaś analitycy Morgan Stanley poinformowali wczoraj o przewidywaniach recesji w Polsce na poziomie 3,6 proc. w wariantcie bazowym oraz 5,6 proc. w wariantcie pesymistycznym. Decydenci publiczni oraz przedsiębiorcy powinni być zatem przygotowani na działanie w znacznie trudniejszych warunkach gospodarczych niż dotychczas zakładano. Im szybciej w debacie publicznej odzwierciedlenie zyska rzeczywista powaga sytuacji, tym więcej miejsc pracy uda się uratować i możliwie szybko powrócić na ścieżkę stabilnego wzrostu.

Rekomendacje

⇒ Decydenci i przedsiębiorcy powinni planować działania z perspektywą **głębokiej recesji w polskiej gospodarce (nawet o kilka procent)**, przynajmniej w perspektywie najbliższego roku, **nie zaś ze spowolnieniem wzrostu**, jak zakłada popularne w Polsce podejście. **Działania podejmowane przez rząd muszą być zdecydowane, zaś ich skala bezprecedensowa, aby zminimalizować druzgocący wpływ pandemii koronawirusa na poziom życia obywateli oraz działalność przedsiębiorstw.**