
EKSPERTYZA

10

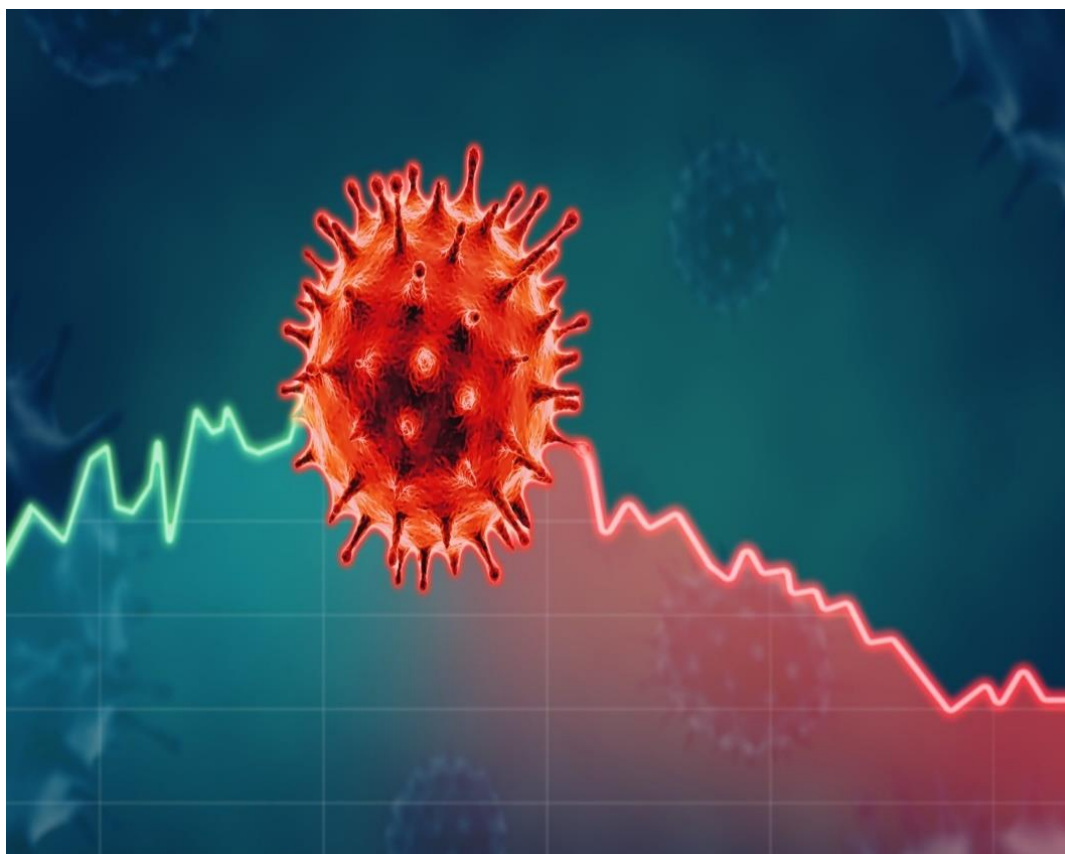
gap.



**open
eyes
economy
summit**

**Wytyczne do strategii
otwierania gospodarki
z rządowego zamrożenia**

Wytyczne do strategii otwierania gospodarki z rządowego zamrożenia



Warszawa, kwiecień 2020 r.

Niniejsze opracowanie zostało przygotowane przez Ludwika Koteckiego (ekonomistę) oraz Marcina Pakulskiego (lekarza, menadżera ochrony zdrowia) w okresie 22-29 kwietnia 2020 r. W opracowaniu tym uwzględniono postulaty i opinie wyrażone na spotkaniu w Sejmie 29 kwietnia 2020 r., przedstawione przez przedstawicieli Konfederacji Lewiatan, Federacji Przedsiębiorców, Pracodawców RP, Związku Banków Polskich, Polskiej Rady Biznesu, BCC oraz BSL. Za ostateczny kształt „Wytycznych ...” odpowiadają jednak autorzy wymienieni powyżej.

Spis treści

1. Wstęp.....	4
2. Ogólne kryteria planowania strategii otwierania gospodarki	6
A. Kryterium epidemiologiczne.....	7
B. Wydolność systemu opieki zdrowotnej.....	7
C. Zdolność monitorowania i testowania populacji.....	7
3. Warunki konieczne otwarcia gospodarki - by uniknąć polityki „otwarcia-zamknięcia-otwarcia”	8
4. Zasady odmrażania gospodarki	10
5. Budowa instytucjonalnej struktury koniecznej do pomocy przedsiębiorcom i ochronie zdrowia.....	15
6. Wstępne wnioski z obecnego kryzysu epidemicznego	17
7. Ryzyka	19
Załącznik: Aktualne zasady i ograniczenia wprowadzone przez rząd w związku z koronawirusem.....	21

”Powinniśmy postępować z odmrażaniem gospodarki tak szybko, jak to możliwe i tak wolno, jak to konieczne.”

1. Wstęp

Od początku marca br., w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2, aby spowolnić ten proces rząd wprowadził restrykcyjne środki bezpieczeństwa oraz zasady działania społeczeństwa i gospodarki. Były to działania ukierunkowane na próbę „spłaszczenia” liczby zachorowań w celu uniknięcia „spiętrzenia się” chorych w ciężkim stanie, którzy muszą być kierowani do szpitali. Miały one swoje uzasadnienie na pierwszym etapie pandemii, gdy wiedza o wirusie była bardzo ograniczona, a polska ochrona zdrowia i administracja rządowa nieprzygotowane do zmierzenia się z takim wyzwaniem.

Jednak działania te wiążą się z bardzo wysokimi kosztami społecznymi i ekonomicznymi. Coraz więcej także wiemy, a przynajmniej powinniśmy wiedzieć, o rozprzestrzenianiu się wirusa i zagrożeniach nim wywołanych, grupach ryzyka, śmiertelności, itp. I chociaż wpływ podjętych działań na czas trwania epidemii jest ograniczony, należy jak najszybciej rozpocząć otwieranie gospodarki, uwzględniając aktualną i spodziewaną sytuację epidemiczną oraz przy zachowaniu odpowiednich środków bezpieczeństwa.

Sposób luzowania ograniczeń musi być dokładnie zaplanowany i bazować na rzetelnych analizach. Jeśli otwarcie nastąpi za wcześnie, skutkiem może być ponowny wybuch zarażeń i powrót do „narodowej kwarantanny”, a obecny wysiłek i ponoszone koszty mogą zostać zmarnotrawione. Jeśli otwarcie nastąpi za późno, koszty (rosnące eksponentalnie), będą większe niż konieczne i niezwykle groźne społecznie. **Dlatego powinniśmy postępować z odmrażaniem gospodarki tak szybko, jak to możliwe i tak wolno, jak to konieczne.** Ale **musimy mieć plan**, który da nam wszystkim, całemu społeczeństwu, perspektywę na najbliższą przyszłość, a firmom czas na przygotowanie się do ponownego otwarcia zgodnie z zasadami

dystansu społecznego i podwyższonej higieny. W efekcie ludzie mogliby wrócić do pracy, a przedsiębiorstwa pobudzić działalność.

Przykłady planowego podchodzenia do otwierania gospodarki i społeczeństwa:

									
Daty do których większość zakazów i ograniczeń obowiązuje	3 Maj	11 Maj	3 Maj	26 Maj	20 Maj	3 Maj	1 Maj	2 Maj	5 Maj
Opuszczanie domów	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Otwarcie sklepów	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Zgromadzenia, duże imprezy publ.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Otwarcie szkół	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Source: ING Research

Takich przykładów jest więcej. Czesi i Szwajcarzy mają plan rozpisany do 8 czerwca. Codziennie dowiadujemy się o kolejnych, szczegółowo rozpisanych mapach drogowych „odmrażania” w innych krajach. **Rządowe „etapy znoszenia ograniczeń związanych z COVID-19” zaprezentowane 16 kwietnia br. takim planem nie są.** Nie wystarczy otworzenie lasów i zwiększenie o jedną osobę liczby klientów przypadających na kasę w sklepie spożywczym czy zaproponowanie oglądanie zawodów żużlowych w telewizji, w sytuacji gdy 22 obszary życia społecznego i gospodarczego pozostają de facto zamrożone (patrz Załącznik). Każdy tydzień zamknięcia kosztuje nas, według szacunków EBC, około pół punktu procentowego ubytku w PKB. Bieżące dane gospodarcze dotyczące marca pokazały jak mocno już zamrożenie uderzyło w firmy i jej pracowników. A przecież do połowy marca jeszcze nie było zamknięcia. Zatrudnienie w marcu zmniejszyło się o ponad 34 tysiące pracowników (największy spadek w marcu w historii). Produkcja przemysłowa tylko w marcu zmniejszyła się aż o 7,2% (m/m oczyszczone sezonowo). Nastroje firm w kwietniu są dramatycznie pesymistyczne. Prognozy rządowe, urzędowo optymistyczne, mówią o spadku PKB o 3,4% w 2020 r., „wyraźnym osłabieniu aktywności gospodarczej”, które „przełoży się na pogorszenie sytuacji na rynku

pracy. Zmniejszy się liczba pracujących, spadnie dynamika nominalnych wynagrodzeń, wzrośnie bezrobocie.¹” Jednocześnie przewiduje się wzrost deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych z 0,7% PKB w 2019 r. do 8,4% PKB w 2020 r.!

W związku z powyższym, chcielibyśmy nakreślić plan odmrażania życia społecznego i gospodarczego, jednocześnie przedstawiając wnioski, które należy wyciągnąć z obecnego nieprzygotowania Polski do zmierzenia się z tego rodzaju zagrożeniem. Plan taki musi zawierać kryteria planowania strategii otwierania gospodarki, warunki konieczne otwarcia gospodarki, zasady odmrażania gospodarki i plan budowy instytucjonalnej struktury, koniecznej do pomocy przedsiębiorcom i ochronie zdrowia w świecie z koronawirusem.

2. Ogólne kryteria planowania strategii otwierania gospodarki

Warunki i kryteria, zgodnie z którymi można i trzeba znosić środki ograniczające, zależą w dużej mierze od informacji i danych, których codziennie przybywa i które należy codziennie analizować. Szczególnie istotne są dane dotyczące poziomu przenoszenia wirusa w miastach i regionach, rozwoju i czasu trwania odporności na wirusa wśród populacji, wpływu choroby COVID-19 na różne grupy wiekowe.

Wiarygodne dane zminimalizują ryzyko decyzji opartych na błędnych założeniach lub niekompletnych informacjach, na przykład z powodu opóźnień w zgłaszaniu lub braku badań zakażonych osób bez objawów lub z łagodnymi objawami.

Przy planowaniu strategii otwierania gospodarki należy brać pod uwagę **trzy kryteria**:

- epidemiologiczne,
- wydolności systemu opieki zdrowotnej,
- zdolności monitorowania i testowania populacji.

Kryteria te powinny pomóc w opracowaniu możliwie szybkiego scenariusza wychodzenia z zamrożenia.

¹ Program konwergencji. Aktualizacja 2020.

A. Kryterium epidemiologiczne

W przypadku kryterium epidemiologicznego przesłanką do luzowania ograniczeń jest skala rozprzestrzeniania się choroby. Jeżeli na podstawie analizy danych epidemiologicznych, można ocenić, że skala rozprzestrzeniania się choroby ustabilizowała się i rozpoczął się proces zmniejszania zasięgu epidemii (trwałe zmniejszenie liczby nowych infekcji, hospitalizacji i pacjentów intensywnej terapii), to jest to przesłanka wystarczająca do stopniowego luzowania ograniczeń. Bardzo istotne jest, aby ta zmiana trendu liczby zakażeń została poparta analizami i modelami epidemiologicznymi, żebyśmy mieli pewność, że jesteśmy na trwałej ścieżce schodzącej.

B. Wydolność systemu opieki zdrowotnej

Kolejnym kryterium, istotnym z punktu widzenia planowania otwierania gospodarki, jest wydolność systemu opieki zdrowotnej. Należy zapewnić, by równoległe do walki z obecnymi zakażeniami następowały, oprócz **mobilizacji i reorganizacji przeszkolonych pracowników medycznych, konieczne inwestycje i zakupy wyposażenia medycznego, zwiększające wydolność systemu opieki zdrowotnej i bezpieczeństwo pracy jego pracowników**. Środki ochrony osobistej i testy muszą być dostępne dla pracowników ochrony zdrowia bez żadnych ograniczeń. W momencie luzowania ograniczeń musimy mieć świadomość, że nadal relatywnie duża liczba pacjentów będzie wymagała pomocy medycznej i hospitalizacji, stąd ta wydolność opieki zdrowotnej ma istotne znaczenie dla momentu otwierania gospodarki. Jeżeli uznamy, że ta zdolność jest na tyle duża, że mamy odpowiednio duży margines bezpieczeństwa, to jest to kolejna przesłanka do procesu stopniowego otwierania i luzowania ograniczeń.

C. Zdolność monitorowania i testowania populacji

We wszystkich krajach, w których już rozpoczęło się otwieranie gospodarek, istotnym elementem nowej normalności jest monitorowanie rozprzestrzeniania się wirusa i testowanie na dużą skalę obecności wirusa. Kiedy wypuścimy społeczeństwo do sklepów,

na ulice, a dzieci do szkół, to w sytuacjach, gdy zidentyfikujemy jakieś lokalne zarażenia wirusem, system monitorowania powinien nam sprawnie i bardzo szybko zidentyfikować osoby narażone w celu przetestowania i izolacji tej grupy osób. Monitorowanie szczególnie powinno obejmować grupy zwiększonego ryzyka, tj. osoby starsze, osoby z chorobami przewlekłymi, osoby po kontakcie z osobą zarażoną. Dodatkowym rozwiązaniem może być wykorzystanie bazy hotelowej, sanatoriów (za zgodą zainteresowanych) do czasowej izolacji takich osób. To z jednej strony zapewniłoby bezpieczeństwo dla tych osób, a z drugiej strony byłoby szansą dla branży hotelarskiej, oczywiście po spełnieniu odpowiednich warunków, gwarantujących epidemiologiczne bezpieczeństwo tych osób i ich opiekunów. Z monitorowaniem wiąże się również zastosowanie telefonicznych urządzeń mobilnych do wychwycenia w przypadku nowych zarażeń grupy osób, która powinna być poddana testom i ewentualnej izolacji. Te działania muszą zapewniać bezpieczeństwo danych osobowych i zachowanie prywatności.

We wszystkich tych trzech obszarach, to znaczy zbieraniu danych o epidemii i ich analizowaniu, zwiększaniu wydolności systemu opieki zdrowotnej i poprawianiu zdolności monitorowania i testowania populacji, **działania powinny być kontynuowane do odwołania.**

3. Warunki konieczne otwarcia gospodarki - by uniknąć polityki „otwarcia-zamknięcia-otwarcia”

Biorąc pod uwagę nakreślone powyżej istotne w strategii otwierania gospodarki i społeczeństwa kryteria, można zdefiniować szereg działań koniecznych do zapewnienia bezpiecznego otwarcia gospodarki. Są to:

- znaczące zwiększenie możliwości testowania – zdolność testowania należy zwiększyć do co najmniej 55 tysięcy dziennie, żeby osiągnąć możliwość przetestowania 1% społeczeństwa tygodniowo,

- zaprojektowanie szybkiego, solidnego systemu raportowania o nowych zakażeniach – tylko taki system gwarantuje wczesne ostrzeżenie i skoordynowane działanie odpowiednich służb,
- zbieranie, analizowanie i publikowanie szczegółowych (demograficznych i geograficznych) danych o nowych zakażeniach, wyleczeniach, śmiertelności zakażonych – takie działanie jest warunkiem koniecznym panowania nad epidemią w sensie informacyjnym,
- zaprojektowanie ram śledzenia kontaktów osób zakażonych i ostrzeżeń za pomocą aplikacji mobilnych, które szanują prywatność danych – działanie ma na celu ograniczenie rozprzestrzeniania się zakażeń,
- skokowe zwiększenie zaopatrzenia w sprzęt medyczny i środki ochrony osobistej – należy zapewnić bezpieczeństwo pracy służb medycznych i zwiększyć zdolności, moce i odporność systemu opieki zdrowotnej,
- prace nad bezpiecznymi i skutecznymi metodami leczenia i badania nad lekami.

Na powyższe działania muszą znaleźć się środki finansowe.

Testy, które od początku pandemii były wskazywane przez Światową Organizację Zdrowia (WHO) jako najważniejszy element walki z koronawirusem, a które w Polsce od początku były i wciąż są przeprowadzane w niedostatecznej ilości, należy wykonywać w pierwszej kolejności pracownikom medycznym mającym bezpośredni kontakt z pacjentami (niezależnie jaka była przyczyna interwencji medycznej) oraz pracownikom medycznym i opiekunom osób w podeszłym wieku, niesamodzielnych i przewlekle chorych. **Zwielokrotnienie ilości przeprowadzanych testów przesiewowych jest warunkiem bezwzględnie koniecznym do otwarcia gospodarki i społeczeństwa.**

Specyficzna sytuacja systemu opieki zdrowotnej w Polsce związana z deficytem kadr medycznych, brakami w zakresie sprzętu medycznego oraz w dużej mierze starą zdekaptalizowaną infrastrukturą, skłania do postawienia wniosku o głębokie przeorganizowanie systemu opieki zdrowotnej (o czym więcej w części 5 „Budowa instytucjonalnej struktury koniecznej

do pomocy przedsiębiorcom i ochronie zdrowia” i 6 „Wstępne wnioski z obecnego kryzysu epidemicznego”).

Na obecnym etapie należy skoncentrować zasoby w podmiotach mających zdolność zapewniania świadczeń zdrowotnych w szerokim zakresie, ze szczególnym uwzględnieniem łóżek i stanowisk intensywnej terapii medycznej oraz stosowania procedur ograniczania transmisji zakażenia.

Należy stale monitorować zakażenia i opracować plan gotowości do powrotu do bardziej rygorystycznych środków ograniczających rozprzestrzenianie się zakażeń. Decyzje o tym, czy przywrócić bardziej rygorystyczne środki, powinny opierać się na znanym publicznie, formalnym planie, z wykorzystaniem precyzyjnie określonych kryteriów.

4. Zasady odmrażania gospodarki

„Odmrażanie” musi być stopniowe (**co nie oznacza, że długotrwałe**) we wszystkich aspektach, ale z precyzyjnymi zasadami „antywirusowymi” i harmonogramem, przyjętymi i opublikowanymi jak najwcześniej. Dzięki takiemu podejściu do otwierania społeczeństwa i gospodarki po okresie ograniczeń, polskie przedsiębiorstwa i pracownicy będą mieli czas na dobre przygotowanie się do otwarcia zgodnie z zasadami dystansu społecznego i podwyższonej higieny. W efekcie i pracownicy i pracodawcy będą mogli wrócić bezpiecznie do pracy, a przedsiębiorstwa pobudzić działalność.

Główną zasadą „otwierania” powinno być jak najszybsze znoszenie ograniczeń we wszystkich tych miejscach, gdzie jest to bezpieczne. Moment otwarcia działalności gospodarczej musi być jednak powiązany z kontrolowaniem i pełnym monitorowaniem sytuacji epidemiologicznej.



Mapa zarażeń koronawirusem

(SARS-CoV-2) – stan na 29.04.2020

Oprócz zasad mających na celu ochronę Polaków, czyli zachowanie bezpiecznej odległości w przestrzeni publicznej, obowiązkowe zasłanianie nosa i ust w miejscach publicznych, utrzymanie jak najdłużej pracy i edukacji zdalnej wszędzie tam, gdzie jest to możliwe i nie wpływa na ich wydajność, oraz ścisłe przestrzeganie zasad sanitarnych w miejscach gromadzenia ludzi (dezynfekcja i utrzymanie odpowiedniego dystansu), **potrzebne są zasady funkcjonowania gospodarki w czasie epidemii:**

- należy utrzymać wysiłki, aby zapobiec rozprzestrzenianiu się wirusa – konieczne jest utrzymanie kampanii informacyjnej, zwiększenie przepustowości infolinii dla obywateli i uruchomienie infolinii dedykowanej przedsiębiorcom, kwarantanny i izolacji dla osób zakażonych lub potencjalnie zakażonych,
- ogólne i powszechne ograniczenia należy stopniowo zastępować, wszędzie tam gdzie jest to możliwe i bezpieczne, bardziej ukierunkowanymi:

- najbardziej narażone grupy powinny być chronione najdłużej,
- osoby zdiagnozowane lub osoby z łagodnymi objawami powinny pozostać w kwarantannie i być odpowiednio leczone,
- istniejące ogólne środki zapobiegawcze powinny być zastępowane przez mniej dolegliwe (ale bezpieczne) alternatywy,
- zniesienie ograniczeń ogólnokrajowych może wiązać się z ich pozostawieniem lub wprowadzaniem w niektórych lokalizacjach (regionach, miastach), aby następnie stopniowo rozszerzać znoszenie
- należy **określić bezpieczne protokoły i zasady pracy**, w pierwszej kolejności o **charakterze powszechnym, uniwersalnym**, a następnie doprecyzowujące i dostosowane do różnych rodzajów działalności gospodarczej, nie tylko w usługach i handlu, ale także w przemyśle, w sektorach i branżach, które do tej pory pracowały na starych zasadach²,
- bardzo ważne jest jak **najszybsze określenie ram czasowych luzowania ograniczeń oraz określenie wymogów sanitarno-epidemiologicznych dla firm**, które stopniowo będą uruchamiały swoją działalność – to jest bardzo istotne, gdyż w wielu przypadkach lokale usługowe, biurowe i produkcyjne mogą wymagać odpowiednich modernizacji i inwestycji, które można realizować już teraz (w tym gromadzić wymagane wyposażenie i środki sanitarne),
- **zapewnienie powszechnego, łatwo dostępnego i bezpłatnego szkolenia (online) z zakresu przestrzegania zasad bezpiecznej pracy (dla pracowników) i zasad przygotowania bezpiecznego stanowiska pracy (dla pracodawców)** – szkolenia takie powinny zostać przygotowane w kilku-kilkunastu wersjach, uwzględniających różne uwarunkowania działalności gospodarczej,

² Obszerne wytyczne UE dotyczące bezpiecznego powrotu do pracy wraz z przykładami jak powinno się przygotować ten powrót w przypadku różnych branż i zawodów są dostępne na stronie internetowej: https://oshwiki.eu/wiki/COVID-19:_Back_to_the_workplace_-_Adapting_workplaces_and_protecting_workers

Odpowiednie zadbanie o wysoką świadomość bezpiecznego postępowania dla pracodawców i pracowników zwiększy ich poczucie bezpieczeństwa i tym samym pozwoli na relatywnie normalne funkcjonowanie. Proponuje się, **aby szkolenia w tym zakresie przygotowane zostały pod nadzorem Narodowego Instytutu Zdrowia Publicznego - Państwowego Zakładu Higieny (NIZP-PZH)**. Ich przeprowadzanie natomiast mogłoby być realizowane przez podmioty spełniające odpowiednie wymagania kadrowe i certyfikowane przez NIZP-PZH. **Przejscie szkolenia kończyłoby się uzyskaniem zaświadczenia dającego prawo przywrócenia działalności gospodarczej na określonym terenie dla konkretnego przedsiębiorcy wcześniej niż zostanie to przywrócone przez rządowe rozporządzenie. Szkolenia dla pracowników, mikroprzedsiębiorców i małych przedsiębiorców mogłoby być realizowane także online.** Takie rozwiązanie jest szczególnie rekomendowane w przypadku, gdyby zagrożenie epidemiczne utrzymywało się dłuższy czas.

- zgromadzenia i spotkania grupowe ludzi powinny być stopniowo dozwolone – projektując najodpowiedniejsze sekwencjonowanie, należy skoncentrować się na specyfice różnych kategorii działalności:
 - działalność komercyjna, w tym sprzedaż detaliczna usług i towarów, z możliwą gradacją (np. maksymalna dozwolona liczba osób);
 - opieka przedszkolna, szkoły i uniwersytety (ze szczególnymi środkami zapobiegającymi zarażeniom, takimi jak różne pory obiadowe, lepsze sprzątanie, odkażanie pomieszczeń, mniejsze klasy z ewentualnym podziałem na grupy, nauczyciel pracujący w jednej szkole, większe poleganie na e-learningu itp.)³;
 - aktywność społeczna (restauracje, kawiarnie itp.), z możliwą gradacją (ograniczone godziny otwarcia, dozwolona maksymalna liczba osób itp.);
 - spotkania masowe (np. festiwale, koncerty itp.).
- konieczne jest monitorowanie rynku pracy i dostosowywanie (szkolenia, praktyki) pracowników do nowych okoliczności, które mogą stać się motorem pozytywnych zmian i kreowania

³ W tym kontekście, likwidacja gimnazjów ponownie okazuje się niekorzystną i szkodliwą zmianą.

- nowych potrzeb – w pewnej mierze bezpowrotna lub długotrwała utrata miejsc pracy w jakiejś gałęzi gospodarki może być kompensowana tworzeniem nowych, które powstaną lub rozwiną się w gospodarce z obecnością wirusa,
- zapewnić należy dostępność co 1-2 dni raportów epidemicznych krajowych i regionalnych oraz odpowiednich wskazówek dalszego postępowania (np. w przypadku zwiększonej liczby zarażeń),
 - należy przyjąć stopniowe, **skoordynowane z naszymi partnerami europejskimi, podejście do otwierania naszych granic unijnych i zewnętrznych,**
 - konieczne jest bieżące, ciągłe analizowanie działań w innych krajach i ewentualne dostosowywanie działań krajowych do światowych „najlepszych praktyk”,
 - strategia otwierania społeczeństwa i gospodarki musi być elastyczna, dostosowana do zmieniających się okoliczności epidemiologicznych: być może okresowo na terenie kraju lub ograniczonego obszaru zaistnieje konieczność czasowego zaostrzenia ograniczeń w celu kontroli rozprzestrzeniania się epidemii.

Powyższe zasady powinny ułatwić otwieranie działalności gospodarczej, w szczególności powinny, przy spełnieniu warunków koniecznych otwarcia gospodarki, przedstawionych w części 3, pozwolić na przygotowanie precyzyjnego harmonogramu znoszenia obowiązujących ograniczeń, które wciąż dotyczą aż 22 obszarów życia społecznego i gospodarczego. Dodatkowo, rząd powinien być gotowy, oprócz znoszenia ograniczeń, do szybkiego przygotowywania projektów legislacyjnych ułatwiających otwieranie gospodarki i jej funkcjonowanie w okresie do momentu całkowitego zażegnania zagrożenia epidemicznego. Dotyczyć mogłyby one na przykład:

- uchylecia zakazu handlu w niedziele (co zmniejszyłoby ruch klientów w soboty i inne dni tygodnia),
- deregulacji działalności gospodarczej oraz deregulacji niektórych zawodów – w zakresie, który w warunkach zagrożenia epidemicznego ułatwiłby działalność gospodarczą,
- uelastycznienia czasu pracy na ten okres,

- zniesienia nadmiernie restrykcyjnych przepisów prawnych (np. dotyczących kontroli podatkowej, celno-skarbowej, postępowanie podatkowego, itd.) – „administracja przyjazna przedsiębiorcom” powinna nabrać szczególnego znaczenia i egzekwowania w tym okresie.

5. Budowa instytucjonalnej struktury koniecznej do pomocy przedsiębiorcom i ochronie zdrowia

Wybranie płynnego i szybkiego otwarcia gospodarczo-społecznego wymaga ścisłej współpracy pomiędzy rządem, samorządem, przedsiębiorcami i pracownikami (organizacjami ich reprezentującymi) oraz służbami sanitarnymi i przedstawicielami podmiotów medycznych. W tym zakresie, na poziomie województw można wykorzystać Wojewódzkie Rady Dialogu Społecznego, które są stworzone do rozwiązywania spraw i problemów na styku związków zawodowych, organizacji pracodawców oraz administracji rządowej i samorządowej z terenu województwa. Te struktury istnieją, są trwale wpisane w porządek prawny. W stanie epidemii konieczne jest doproszenie do współpracy ekspertów, przede wszystkim epidemiologów, specjalistów chorób zakaźnych i zdrowia publicznego. Potrzebne są rozważne i trafne decyzje podejmowane w zależności od bieżącej sytuacji.

Wojewódzkie Rady Dialogu Społecznego powinny monitorować sytuację epidemiologiczną na poziomie powiatów i koordynować przepływ informacji i prace w zakresie odmrażania gospodarki na swoim terenie. Decyzje strategiczne powinny być natomiast koordynowane przez sztab krajowy, podległy Prezesowi Rady Ministrów we współpracy z Radą Dialogu Społecznego. Państwo musi przestawić się, na okres do zakończenia zagrożenia epidemicznego, na działanie w trybie nadzwyczajnym. Taka struktura instytucjonalna gwarantuje najlepszą koordynację działań i warunki konieczne do otwarcia gospodarki.

Rząd, dysponując najlepszą informacją, danymi i ich analizą, musi odpowiadać za precyzyjne i szybkie „rozkazy” w walce z epidemią,

dostosowanie organizacji ochrony zdrowia, jej „uzbrojenie i umundurowanie” oraz „skuteczny wywiad antywirusowy”:

- „jasne rozkazy” – to procedury postępowania dla wszystkich rodzajów podmiotów medycznych, przejrzysty i skuteczny system komunikacji koordynowany przez sztaby kryzysowe, zmieniona (odpowiednio dostosowana) sprawozdawczość ograniczona do danych mających wpływ na przebieg epidemii, instrukcje dla instytucji, podmiotów gospodarczych i obywateli, a także jasna i otwarta komunikacja,
- organizacja systemu – ze względu na olbrzymie deficyty personelu medycznego już wiadomo, że z obecnym stanem organizacyjnym nie damy sobie rady. System wymaga skonsolidowania zasobów, w szczególności kadr medycznych oraz niezbędnej infrastruktury i wyposażenia. Należy podjąć działania, które będą zapobiegać transmisjom zakażeń wewnątrz szpitala, które są przyczyną wyłączenia całych oddziałów na kwarantannę lub leczenia całego zespołu. Koszty tych działań (np. organizacji dyżurów, pracy w jednej placówce ochrony zdrowia) muszą być pokryte przez budżet państwa,
- „uzbrojenie i umundurowanie” – to zapewnienie niezbędnej ilości materiałów ochrony osobistej, sprzętu medycznego, wyrobów medycznych i leków.
Ponieważ walka z koronawirusem potrwa dłużej niż 2-3 miesiące, a wpływ na długość trwania zagrożenia, jak na razie, jest ograniczony, zasadnym jest zorganizowanie zamówień rządu na produkcję sprzętu i wyrobów medycznych niezbędnych do zwalczania epidemii nie tylko zagranicą ale także, w uproszczonych postępowaniach przetargowych i w zgodzie z unijnymi zasadami, w kraju, od przedsiębiorców, którzy są w stanie szybko przestawić produkcję na te towary i usługi.
- organizacja „wywiadu antywirusowego” – konieczna jest organizacja sprawnego systemu testowania, śledzenia kontaktów i izolowania, ale także testowania losowego całej ludności, poszczególnych regionów lub kohort demograficznych.

6. Wstępne wnioski z obecnego kryzysu epidemicznego

Kryzys wywołany przez groźny wirus o średnicy ok. 100 nanometrów, obnażył z całą ostrością stopień nieprzygotowania polskiej administracji i systemu opieki zdrowotnej na takie zagrożenia. I nie można argumentować, że na takie zdarzenie nie można się przygotować. Należy już dziś, mając na co dzień do czynienia z niewydolnością państwa i jego służb sanitarnych, wyciągnąć wnioski na przyszłość, nawet jeśli z dużym prawdopodobieństwem można stwierdzić, że w kolejnych tygodniach i miesiącach dostaniemy kolejne gorzkie lekcje, wynikające także z nieskutecznej pomocy dla firm. Kolejne tzw. tarcze okazały się także niewydolne i wymagają poprawy. Są skomplikowane, nieprecyzyjne, wprowadzają chaos i niepewność wśród przedsiębiorców, nakładając w dodatku nowe obowiązki biurokratyczne. A przepisy o pomocy finansowej, na którą najbardziej liczyli przedsiębiorcy, wciąż nie zostały de facto wdrożone. Rozwój epidemii i choroby COVID-19 spowodowały zahamowanie życia gospodarczego, pokazując w jak dużym stopniu bezpieczeństwo ekonomiczne zależy od bezpieczeństwa zdrowotnego i odwrotnie. To kolejna lekcja, jakiej udzieliła nam epidemia koronawirusa. Stan epidemii w sposób przyśpieszony wyczerpuje zasoby systemu opieki zdrowotnej. Nie można wykluczyć ani dłuższego czasu potrzebnego na walkę z epidemią, ani wystąpienia kolejnych tego rodzaju zagrożeń epidemiologicznych w kolejnych latach. Stąd tak ważne jest, obok bieżącego radzenia sobie z epidemią, wyciąganie na bieżąco wniosków.

Bezpieczny i sprawny system nie może bazować na zbiórkach społecznych czy darowiznach rzeczowych. Nie może również opierać się na ponadnormatywnej pracy personelu medycznego, przemieszczającego się pomiędzy kilkoma miejscami pracy. Konieczne jest już teraz przygotowanie reorganizacji systemu opieki zdrowotnej, restrukturyzacji zasobów w celu uzyskania maksymalnej efektywności i odporności w czasie następnych kryzysów, których nie możemy wykluczyć.

Kluczowym zadaniem staje się, obok odbudowy gospodarki, rekonstrukcja i wzmocnienie systemu opieki zdrowotnej. Konsolidacji i rozbudowy zdecydowanie wymaga system ostrzegania i zwalczania zagrożeń związanych

z chorobami zakaźnymi. Należy wzmocnić współpracę służb sanitarno-epidemiologicznych ze służbami zapobiegania i zwalczania chorób zakaźnych. Konieczne jest zwiększenie zdolności modelowania chorób zakaźnych w celu wsparcia procesu decyzyjnego w zakresie zdrowia publicznego i wczesnego ostrzegania.

Plan restrukturyzacji i reorganizacji systemu opieki zdrowotnej należy rozważać w kontekście poprawy w czterech obszarach:

- kadr,
- standardów,
- infrastruktury,
- finansowania.

W zakresie kadr poza zwiększeniem liczby personelu medycznego potrzebne jest rozszerzenie kompetencji personelu nielekarzkiego. Konieczne jest również zwiększenie liczby personelu pomocniczego. Powinna w pilnym trybie powstać i być realizowana rządowa strategia kształcenia i szkolenia kadr medycznych, uwzględniająca doświadczenia z kryzysu COVID-19. Należy także zintensyfikować starania, by polscy lekarze wracali z zagranicy (i aby nie wyjeżdżali zagranicę).

Konieczne jest opracowanie jasnych, precyzyjnych i co najważniejsze skutecznych planów i standardów dotyczących wdrażania środków zdrowia publicznego, takich jak kwarantanna i innych ograniczeń, które w obecnym kryzysie miały niekiedy charakter przypadkowy, a czasami błędny.

Zmiany w zakresie infrastruktury powinny polegać na działaniach konsolidacyjnych w zakresie szpitali, których elementem zasadniczym powinna być rezygnacja z użytkowania obiektów zdekapitalizowanych i nie spełniających norm wynikających z Rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 26 marca 2019 r. w sprawie szczegółowych wymagań, jakim powinny odpowiadać pomieszczenia i urządzenia podmiotu wykonującego działalność leczniczą. Szczęólnego uwzględnienia wymaga zapewnienie dostatecznych rezerw miejsc intensywnej terapii. Konieczne inwestycje w infrastrukturę w sektorze zdrowia powinny mieć pierwszeństwo w wydatkach majątkowych budżetu państwa.

Czas kryzysu jest także dobrym momentem do dyskusji o zmianie wielkości i sposobie finansowania opieki zdrowotnej. Maksymalna stabilność finansowa w sektorze zdrowia powinna pozwolić na utrzymanie odpowiednich zasobów kadrowych w czasie niskiego zagrożenia po to, by w trakcie epidemii czas mobilizacji systemu do pełnej aktywności był maksymalnie krótki.

7. Ryzyka

Z obecnym kryzysem epidemiologicznym, wprowadzaniem ograniczeń przez rząd i innych działań antykryzysowych oraz procesem otwierania gospodarki wiąże się szereg ryzyk, wśród których należy wymienić:

- ryzyka wynikające z obiektywnych czynników:
 - głęboka i długotrwała recesja w otoczeniu gospodarczym Polski,
 - brak szczepionki i opracowanej skutecznej metody leczenia w dłuższym terminie,
- ryzyka wynikające z błędnych lub opóźnionych działań i decyzji rządu:
 - zbyt późne otwarcie gospodarki skutkujące wyższymi kosztami ekonomicznymi (szokiem asymetrycznym: głębsza recesja, większe bezrobocie i wzrost ubóstwa, utrata rynków zagranicznych na rzecz konkurentów, którzy potrafili uruchomić działalność gospodarczą wcześniej),
 - niewystarczający zakres testowania na obecność wirusa SARS-CoV-2 i brak skutecznego systemu monitorowania jego rozprzestrzeniania się, skutkujące powrotami zwiększonych liczb zakażeń, większą śmiertelnością i wprowadzanymi ponownie na terenie całego kraju bądź jego częściach restrykcjami,
 - nieuzasadniona, zbyt daleko idąca, ingerencja państwa w wolność działalności gospodarczej, prawa i wolności obywatelskie (w tym wyborcze), własność, łamanie konstytucji i innych ustaw, uzasadniane koniecznością walki z zakażeniami koronawirusem,

- nierównowagi makroekonomiczne: mocna deprecjacja złotego, nadmierny deficyt sektora finansów publicznych, wysoki wzrost długu publicznego, destabilizacja sektora finansowego,
- wybuch różnego rodzaju populizmów i nacjonalizmów.

Załącznik: Aktualne zasady i ograniczenia wprowadzone przez rząd w związku z koronawirusem⁴

ograniczenia w przemieszczaniu się	do odwołania
zakaz wychodzenia na ulicę nieletnich do 13 roku życia bez opieki dorosłego	do odwołania
obowiązek zasłaniania ust i nosa w miejscach publicznych	do odwołania
zakaz korzystania z placów zabaw, ogrodów zoologicznych	do odwołania
ograniczenia w komunikacji publicznej	do odwołania
zakaz korzystania z rowerów miejskich	do odwołania
ograniczenia w przejazdach samochodami większymi niż 9-osobowe	do odwołania
ograniczenia w ruchu lotniczym	9 maja 2020 r. <i>(możliwe przedłużenie tego terminu)</i>
ograniczenia w międzynarodowym ruchu kolejowym	do odwołania
zakaz zgromadzeń i imprez	do odwołania
ograniczenia działalności galerii handlowych	do odwołania
ograniczenia liczby klientów w sklepie, na targu i poczcie	do odwołania
ograniczenia działalności wielkopowierzchniowych sklepów budowlanych	do odwołania
ograniczenia działalności salonów fryzjerskich, kosmetycznych i tatuażu	do odwołania
ograniczenia udziału w uroczystościach religijnych	do odwołania
przekraczania granic Polski przez cudzoziemców (transport cargo działa normalnie)	3 maja 2020 r. <i>(możliwe przedłużenie tego terminu)</i>

⁴ <https://www.gov.pl/web/koronawirus/aktualne-zasady-i-ograniczenia>, stan na 28.04.2020 r.

ograniczenia zajęć w szkołach i na uczelniach	24 maja 2020 r. (<i>możliwe przedłużenie tego terminu</i>)
ograniczenia działalności żłobków i przedszkoli	24 maja 2020 r. (<i>możliwe przedłużenie tego terminu</i>)
ograniczenia działalności gastronomii	do odwołania
ograniczenia działalności instytucji kultury	do odwołania
kwarantanna	do odwołania
ograniczenia działalności hoteli	do odwołania