

KWARTALNIK

Prawno-Finansowy

1/2020

Katedra Prawa Finansowego
Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii
Uniwersytetu Wrocławskiego

KWARTALNIK

Prawno-Finansowy

Rada naukowa:

Prof. dr hab. Wiesława Miemieć (przewodnicząca)

Prof. dr hab. Zbigniew Ofiarski

Prof. UWr dr hab. Krystyna Sawicka

Prof. JUDr Petr Mrkývka, Ph. D

Prof. Dr. Elena V. Chernikova

Assoc. prof. Lilia Abramchik

Komitet redakcyjny:

Prof. dr hab. Wiesława Miemieć (redaktor naczelny)

Prof. dr hab. Paweł Borszowski (za-ca redaktora naczelnego)

Prof. UWr dr hab. Witold Srokosz (za-ca redaktora naczelnego)

Dr Paweł Lenio (sekretarz)

Dr Artur Halasz (sekretarz)

Redaktorzy tematyczni:

Prof. dr hab. Patrycja Zawadzka (prawo bankowe i rynków finansowych)

Prof. UWr dr hab. Katarzyna Kopyściańska (prawo podatkowe)

Dr hab. Przemysław Pest (prawo finansów publicznych)

KWARTALNIK

Prawno-Finansowy

1/2020

Redaktor naczelny Prof. dr hab. Wiesława Miemiec

Projekt okładki i layout:

Marta Kubiak · www.serw.us

Korekta językowa:

Tomasz Kalota · iKontekst.pl

Wydawca:

Uniwersytet Wrocławski – Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii
Uniwersytetu Wrocławskiego, ul. Uniwersytecka 22/26, 50-145 Wrocław

ISSN 2544-8382

Wersją pierwotną czasopisma jest wersja papierowa

Copyright by Uniwersytet Wrocławski
Wrocław 2020 r.

Redakcja czasopisma:

„Kwartalnik Prawno-Finansowy”
Katedra Prawa Finansowego
Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii
Uniwersytet Wrocławski
ul. Uniwersytecka 22/26
50-145 Wrocław

SPIS TREŚCI

Artykuły

dr Wojciech Misiąg, prof. WSliZ

Wpływ pandemii COVID-19 na polskie finanse publiczne – źródła finansowania, wydatki, procedury7

dr hab. Beata Kucia-Guściora, prof. KUL

Fundusz Przeciwdziałania COVID-19 – antidotum finansowe na czas pandemii 26

dr Wojciech Bożek

Fundusz Gwarancji Płynnościowych – aspekty finansowoprawne 52

Tomasz Gwóźdź

Zawieszenie stosowania mechanizmów prawnych ograniczających wysokość wydatków publicznych w związku z epidemią SARS-CoV-2.....76

Bartosz Staszewski

Odporność fiskalna. Analiza wpływu epidemii COVID-19 na zarządzanie budżetowe91

Wpływ pandemii COVID-19 na polskie finanse publiczne – źródła finansowania, wydatki, procedury

Impact of the COVID-19 pandemic on Polish public finances – sources of financing, expenses, procedures

Streszczenie

Przedmiotem artykułu jest wpływ, jaki pandemia wywołana wirusem Sars-Cov-2 wywarła na stan i funkcjonowanie sektora finansów publicznych. Przedstawiono strukturę i szacunek łącznej kwoty wydatków związanych z działaniami służącymi przeciwdziałaniu pandemii COVID-19 i jej skutkami finansowymi, a także zmiany w zasadach finansowania tych zadań. Przedstawiono wpływ pandemii na wykonanie budżetu państwa i sytuację finansową państwa (w tym – na wielkość długu Skarbu Państwa), a także skutki przekazania finansowania znacznej części zadań związanych z przeciwdziałaniem pandemii do instytucji spoza sektora finansów publicznych. Dokonano także próby oceny efektywności podejmowanych działań. Wskazano również przypadki dokonywania w ramach działań „antycovidowych” wydatków na cele niezwiązane z pandemią.

Słowa kluczowe: finanse publiczne, COVID-19, budżet państwa, tarcza finansowa

Abstract

The subject of this article is the impact that the Sars-Cov-2 pandemic has had on the condition and functioning of the public finance sector. The structure and estimate of the total amount of expenditure related to measures to counteract the COVID-19 pandemic and its financial consequences, as well as changes in the principles of financing these tasks, are presented. The paper presents the impact of the pandemic on the performance of the state budget and the state's financial situation (including the size of the State Treasury debt), as well as the effects of transferring financing of a significant part of the tasks related to counteracting the pandemic to institutions outside the public finance sector. An attempt was also made to evaluate the effectiveness of the actions taken. Cases of non-pandemic spending as part of anti-covid measures were also identified.

Keywords: public finance, COVID-19, public budget, financial shield

1. Wprowadzenie

Jest oczywiste, że pandemia wywołana wirusem SARS-Cov-2, która w drastyczny sposób zmieniła funkcjonowanie gospodarki i sposób życia obywateli, musiała również wpłynąć na stan finansów publicznych. W artykule tym spróbujemy prześledzić – na przykładzie Polski:

- jakie wydatki zostały poniesione ze środków publicznych w związku z pandemią,
- jakie zmiany w funkcjonowaniu finansów publicznych wprowadzono w związku z pandemią,
- jak pandemia wpłynęła na stan finansów publicznych, a w szczególności na możliwości dalszego finansowania zadań związanych z pandemią i zadań związanych z rekonstrukcją gospodarki po ustaniu lub po radykalnym ograniczeniu pandemii.

2. Zastrzeżenia

Przed podjęciem próby odpowiedzi na postawione powyżej pytania celowe będzie wyrażenie czterech istotnych zastrzeżeń.

- W roku 2020 w systemie zarządzania finansów publicznych nastąpiły – zarówno w sferze norm prawnych, jak i praktyki – bardzo poważne zmiany, z których znaczną część uzasadniono potrzebami związanymi z funkcjonowaniem państwa w warunkach pandemii. Szczegółowa analiza tych zmian wykazuje jednak, że w wielu przypadkach związek pomiędzy potrzebami sprawnego działania państwa walczącego z pandemią i jej skutkami jest, oględnie to wyrażając – iluzoryczny. Co więcej, nowe zasady działania w nadzwyczajnych warunkach zdecydowanie utrudniają rzetelną ocenę skuteczności podejmowanych działań i ich kontrolę.
- Pełna ocena związków pomiędzy pandemią i finansami publicznymi wymagałaby rozstrzygnięcia kwestii zasadności – zarówno z finansowego, jak i medycznego punktu widzenia – regulacji ograniczających działalność gospodarczą (zwłaszcza w sferze usług) i sposób życia obywateli, w tym swobody przemieszczania się i gromadzenia. Ocena ta wymaga jednak zastosowania narzędzi wykraczających zdecydowanie poza zakres analizy finansowej. Możemy więc jedynie zasygnalizować fakt, iż część restrykcji nakładanych na działalność gospodarczą i sposób życia mieszkańców budziła istotne wątpliwości i sprzeczności. Zwrócić też należy uwagę na fakt, iż w wydatkach ponoszonych w 2020 r. na cele związane z pandemią wydatki służące dostosowaniu podmiotów gospodarczych do działania w nadzwyczajnych warunkach stanowiły znikomą część.
- Kompleksową ocenę funkcjonowania sektora finansów publicznych w warunkach pandemii utrudnia pogarszająca się od kilku lat przejrzystość finansów publicznych i brak publicznie dostępnych danych o operacjach finansowych związanych z przeciwdziałaniem pandemii. Jest to szczególnie widoczne w odniesieniu do tych instytucji, które są faktycznie w pełni zależne od organów władzy publicznej i realizują znaczną część operacji finansowych związanych z pandemią, a jednocześnie nie są formalnie zaliczane do sektora finansów publicznych, a tym samym nie podlegają właściwym

dla podmiotów tego sektora regulacjom dotyczącym ewidencji i sprawozdawczości finansowej. Z tego względu nie jesteśmy np. w stanie precyzyjnie opisać, a tym bardziej ocenić, operacji finansowych prowadzonych przez Bank Gospodarstwa Krajowego i powiązane z nim fundusze oraz przez Polski Fundusz Rozwoju S.A.

- Szczegółowej analizy, niemożliwej do przeprowadzenia w ramach tego artykułu, wymagałyby zmiany wprowadzone na mocy ustaw „antycovidowych” w ustawie o finansach publicznych i w innych przepisach regulujących gospodarkę środkami finansowymi w sektorze publicznym. Tu ograniczymy się więc jedynie do stwierdzenia, że niektóre z wprowadzonych zmian, takie jak bardzo szeroko określone wyłączenie odpowiedzialności za niektóre naruszenia dyscypliny finansów publicznych¹ lub przyznanie prezesowi Rady Ministrów uprawnienia do wydawania wiążących poleceń dokonania przez niektóre jednostki sektora finansów publicznych wpłaty środków pieniężnych do Funduszu Przeciwdziałania COVID-19², zdecydowanie wykraczają poza ogólnie akceptowane standardy funkcjonowania finansów publicznych.

3. Przedmiotowy i podmiotowy zakres analizy wydatków na przeciwdziałanie pandemii

Punktem wyjścia dla analizy skutków, jakie dla finansów publicznych miała i ma pandemia, wymaga określenia przedmiotowego i podmiotowego zakresu operacji, które uznamy za skutki pandemii. Trudno tu o jasną, jednoznaczną definicję, która pozwoliłaby odróżnić skutki pandemii od innych operacji realizowanych przez jednostki sektora finansów

¹ Por. np. art. 15 pkt 7 ustawy z dnia 31 marca 2020 r. o zmianie niektórych ustaw w zakresie systemu ochrony zdrowia związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19 (Dz. U. poz. 567), art. 1 pkt 14 ustawy z dnia 31 marca 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 568).

² Art. 65 ust. 17 ustawy z dnia 31 marca 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 568).

publicznych lub generujących przyszłe obciążenia tych jednostek. Nie wydaje się w szczególności możliwe sformułowanie takiej definicji w kategoriach klasyfikacji budżetowej. W ujęciu przedmiotowym pozostaje nam więc wskazanie, nie do końca precyzyjne, rodzajów działań, które uwzględnimy w naszej analizie. Wydaje się, że bez ryzyka pominięcia istotnych finansowo skutków pandemii można wskazać trzy kierunki działań, które uznamy za finansowe skutki pandemii. Są to działania skierowane na:

- zrekompensowanie podmiotom komercyjnym i ich pracownikom finansowych skutków pandemii, z których najbardziej istotne są straty spowodowane administracyjnymi ograniczeniami nakładanymi na działalność gospodarczą oraz spadkiem popytu wywołanym zmianami trybu życia mieszkańców,
- bezpośrednie zwiększenie nakładów na placówki ochrony zdrowia,
- działania służące dostosowaniu podmiotów gospodarczych i instytucji publicznych do funkcjonowania w warunkach pandemii,

przy czym najtrudniejsze do ewidencyjnego uchwycenia są działania z tej ostatniej grupy, które w instytucjach publicznych „rozpływają się” w ogólnych kwotach ich wydatków. W ogólnej kwocie kosztów pandemii działania dostosowawcze mają one jednak marginalne znaczenie.

Łatwiejsze wydaje się określenie podmiotowego zakresu skutków pandemii – powinniśmy tu brać pod uwagę wszystkie bezpośrednie wydatki jednostek sektora finansów publicznych oraz pożyczki i gwarancje udzielane ze środków publicznych podmiotom spoza sektora finansów publicznych.

4. Pandemia a dochody publiczne

Do skutków finansowych pandemii należy także zaliczyć zmniejszenie dochodów publicznych wywołane recesją, jaka niewątpliwie miała miejsce w 2020 r. Szacując, że ograniczenia działalności gospodarczej w 2020 r. spowodowały obniżenie dynamiki wzrostu produktu krajowego brutto z planowanego poziomu +3,7% do prognozowanego w uzasadnieniu nowelizacji ustawy budżetowej na rok 2020 poziomu -4,6%, i uwzględniając

ponadto znaczną „odporność na recesję” (przynajmniej w pierwszym okresie) dochodów związanych z wynagrodzeniami i nieco wyższą niż zakładana inflację, można przyjąć, że w 2020 r. pandemia spowodowała zmniejszenie dochodów sektora finansów publicznych o ok. 45-55 mld zł, a więc o ok. 5-6%. Rachunki te należy jednak traktować z dużą ostrożnością, chociaż przedstawione w dalszej części artykułu informacje o przebiegu wykonania budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego oraz planu finansowego Funduszu Ubezpieczeń Społecznych zdają się wskazywać na trafność takiego szacunku.

5. Obciążenia wydatkowe

Przy wszystkich sformułowanych powyżej zastrzeżeniach wynikające z pandemii obciążenia sektora finansów publicznych powstałe w 2020 r. szacować można na ok. 200 mld zł, a więc ok. 8-9% produktu krajowego brutto. Tylko nieznaczna część z tej kwoty widoczna jest w ewidencji wydatków publicznych, gdyż zasadniczą część obciążeń stanowią gwarancje udzielone przez Skarb Państwa instytucjom spoza sektora finansów publicznych – Bankowi Gospodarstwa Krajowego (BGK) i Polskiemu Funduszowi Rozwoju S.A. (PFR). Instytucje te wyemitowały w 2020 r. obligacje o wartości przekraczającej już 160 mld zł na finansowanie przez nie działań związanych z przeciwdziałaniem finansowym skutkom, jakie pandemia spowodowała w sektorze prywatnym. Jest oczywiste, że ani BGK, ani PFR nie są zdolne do wygenerowania własnych dochodów umożliwiających im wykup sprzedanych obligacji, które zresztą nie znalazłyby prawdopodobnie nabywców, gdyby ich wykupu nie gwarantował Skarb Państwa. Gwarancje dla BGK i PFR są więc w istocie rzeczy dotacją – z odłożonym terminem płatności.

W rzeczowej strukturze wydatków „covidowych” dominują wydatki służące rekompensacie strat poniesionych przez przedsiębiorców, dokonywane głównie przez BGK i PFR na podstawie ustaw ustanawiających i modyfikujących kolejne „tarcze antycovidowe”. Dla konstrukcji instrumentów składających się na system pomocy dla przedsiębiorców charakterystyczne jest milczące założenie, że przeciwdziałanie pandemii

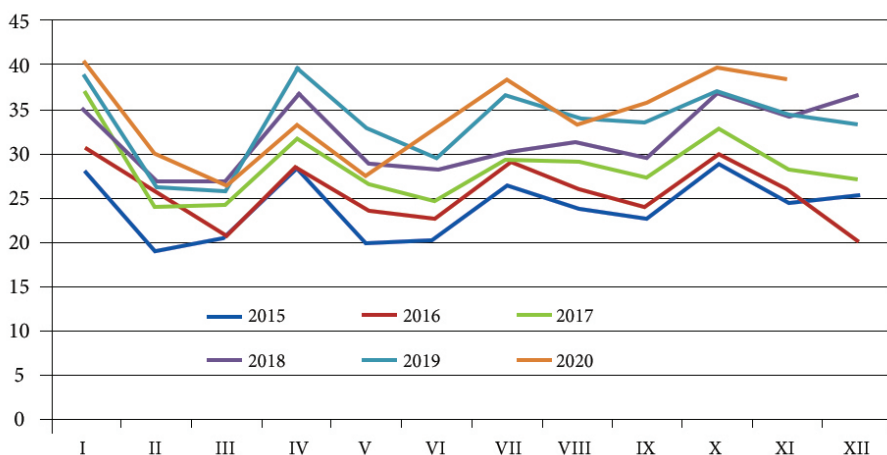
wymaga drastycznego ograniczenia działalności produkcyjnej i usługowej, a jedyną skuteczną pomocą dla przedsiębiorców mogą być działania rekompensujące bezpośrednio straty finansowe i umożliwiające utrzymanie stanu zatrudnienia mimo zatrzymania lub radykalnego ograniczenia działalności. Z tego względu w wydatkach „antycovidowych” nie znajdziemy właściwie żadnych wydatków służących dostosowaniu działalności komercyjnej w warunkach pandemii i zmniejszeniu negatywnych skutków finansowych ograniczeń działalności komercyjnej.

Zaskakująco małe były też w 2020 r. wydatki na wzmocnienie służby zdrowia. Według naszych szacunków dodatkowe środki kierowane bezpośrednio do placówek ochrony zdrowia – bez przyznanych ostatnio podwyżek wynagrodzeń personelu medycznego – wyniosły w 2020 r. nie więcej niż 10 mld zł, co odpowiada ok. 5% wszystkich wydatków antycovidowych i ok. 10% rocznego, skonsolidowanego budżetu publicznej służby zdrowia. Jak pokażemy dalej, tak małego wsparcia finansowego dla służby zdrowia w żadnym przypadku nie można wyjaśnić brakiem środków.

6. Pandemia a budżet państwa

Przeniesienie ciężaru finansowania działań związanych z pandemią na instytucje z grupy PFR, formalnie niebędące częścią sektora finansów publicznych, spowodowało, iż w danych dotyczących wykonania budżetu państwa na rok 2020 skutki pandemii nie są wyraźnie widoczne. Pewne jest co prawda, że pełne wykonanie planu dochodów budżetowych będzie niemożliwe, lecz jest to tylko częściowo skutek zmniejszenia dochodów wywołanych bardzo ostrymi ograniczeniami nałożonymi na działalność gospodarczą. Od początku roku było bowiem jasne, że dochody budżetowe zaplanowano bardzo optymistycznie i nawet bez nadzwyczajnych zakłóceń spowodowanych pandemią osiągnięcie planowanego poziomu ponad 435 mld zł dochodów byłoby bardzo trudne. Przypomnieć również należy, że na poziom dochodów budżetowych w 2020 r. negatywnie wpłynęły również wprowadzone w 2019 r. zmiany w zasadach opodatkowania dochodów osobistych. Biorąc to pod uwagę, możemy stwierdzić, że wpływ

pandemii na dochody budżetowe był w 2020 r. stosunkowo mały, co nie oznacza jednak, że skutki *lockdownu* nie pojawią się w kolejnych latach. Na zamieszczonym poniżej wykresie zilustrowano przebieg wykonania dochodów budżetowych w kolejnych miesiącach lat 2015-2020, przy czym w prezentowanych danych nie uwzględniono mających zmienny charakter dochodów z wpłat zysku NBP. Wykres ten pokazuje, że pomimo przewidywanego spadku – w relacji do roku 2019 – wielkości PKB w roku 2020 przebieg realizacji dochodów budżetowych nie odbiegał w 2020 r. od rozkładu dochodów z poprzednich lat.



Wykres 1. Rozkład w czasie dochodów budżetu państwa w latach 2015-2020 (mld zł)

Źródło: Sprawozdania operatywne z wykonania budżetu państwa za lata 2015-2020 i Szacunkowe wykonanie budżetu państwa w okresie styczeń - listopad 2020 r. (<https://www.gov.pl/web/finanse/szacunek-2020>)

Za niższe od zakładanych wykonanie dochodów budżetu państwa odpowiadają dochody podatkowe. Z danych w tabeli 1 wynika, że przy założeniu, iż dochody budżetowe w grudniu zostaną zrealizowane na poziomie zbliżonym do lat poprzednich, całoroczne dochody budżetu państwa będą niższe od planowanych o ok. 20-25 mld zł. Przyczyn niewykonania planu dochodów upatrywać należy tak w spadku

dochodów związanym z ograniczeniami działalności gospodarczej, jak i w skonstruowanym zbyt optymistycznie – zwłaszcza w odniesieniu do VAT – planie dochodów. Wpływ pandemii na dochody budżetowe był więc w 2020 r. stosunkowo niewielki.

Treść	2019	2020				
		Ustawa	Noweli- zacja	Wyko- nanie I - XI	Prognoza ¹	
		mld zł			Usta- wa=100	
DOCHODY OGÓŁEM	400,5	435,3	398,7	382,5	412,6	94,8
Dochody podatkowe	367,3	390,0	349,7	355,9	363,0	93,1
Podatki pośrednie:	255,6	255,6	240,7	235,1	254,3	99,5
– podatek od towarów i usług	180,9	274,3	170,0	.	180,8	92,0
– podatek akcyzowy	72,4	75,1	68,4	64,8	71,2	94,9
– podatek od gier	2,3	2,7	2,3	.	2,3	86,6
CIT	40,0	42,0	38,5	37,7	40,0	95,3
PIT	65,4	66,6	64,1	57,2	62,2	93,5
Pozostałe dochody podatkowe	6,2	7,3	6,4	5,9	6,4	99,5
Dochody niepodatkowe	31,4	43,0	46,6	44,8	47,3	110,0
Dywidendy i wpłaty z zysku	3,5	1,5	0,5	.	0,5	29,2
Cło	4,4	4,7	4,7	.	4,4	94,0
Wpłaty z zysku NBP	0,0	7,2	7,4	7,4	7,4	103,8
Inne dochody niepodatkowe	20,9	26,6	31,0	.	32,1	120,5
Wpłaty JST	2,6	2,9	2,9	.	2,9	97,9
Dochody zagraniczne	1,9	2,3	2,3	1,7	2,3	99,5

¹ Prognoza sporządzona przy założeniu, że relacja całorocznych dochodów i wydatków budżetu państwa do odpowiednich wielkości za 11 miesięcy będzie w 2020 r. identyczna jak w roku 2019.

Tabela 1. Dochody budżetu państwa w latach 2019-2020

Źródło: ustawa budżetowa na rok 2020 z dnia 14 lutego 2020 r. (Dz. U. poz. 571), ustawa z dnia 28 października 2020 r. o zmianie ustawy budżetowej na rok 2020 (Dz. U. poz. 1919), Sprawozdania operatywne z wykonania budżetu państwa za lata 2015-2020 (<https://www.gov.pl/web/finanse/sprawozdania-operatywne-miesieczne>) i Szacunkowe wykonanie budżetu państwa w okresie styczeń - listopad 2020 r. (<https://www.gov.pl/web/finanse/szacunek-2020>)

7. Pandemia a nowelizacja budżetu państwa

Na nowelizację budżetu państwa zdecydowano się dopiero pod koniec sierpnia – projekt ustawy nowelizującej ustawę budżetową wpłynął do Sejmu 25 sierpnia 2020 r. W uzasadnieniu projektu Rada Ministrów stwierdziła, iż celem nowelizacji ma być korekta parametrów makroekonomicznych i budżetowych, a jednocześnie *stanowi ona de facto kolejny instrument Rządu wykorzystywany w celu nadania nowego, pozytywnego impulsu dla rozwoju polskiej gospodarki, aby mogła ona jak najszybciej wrócić z powrotem na ścieżkę wzrostu*³. Temu celowi miało służyć znaczące zwiększenie limitu wydatków budżetowych. Ustawę uchwalono dwa miesiące później – 28 października, dzień później podpisał ją Prezydent RP.

Uchwalona nowelizacja, różniąca się od przedłożenia rządowego tylko niewielkimi przesunięciami wydatków, bez zmian globalnych kwot dochodów i wydatków, zakłada, że dochody budżetu państwa wyniosą ok. 398,7 mld zł (o ok. 38,6 mld zł mniej niż zakładano w ustawie budżetowej), natomiast wydatki budżetu państwa – ok. 508 mld zł, czyli o ok. 72,7 mld zł więcej, niż wynosił limit wydatków określony w ustawie budżetowej. W efekcie budżet państwa na rok 2020 miał zamknąć się deficytem 109,3 mld zł, podczas gdy w ustawie budżetowej zakładano równowagę dochodów i wydatków.

Najważniejsze zmiany w planie wydatków, obejmujące ok. 98,7% dokonanych zmian przedstawiono w tabeli 2. Widzimy, że większość dokonanych zmian zakwalifikować można do trzech pozycji:

- zwiększenia dotacji dla państwowych funduszy celowych (FUS, Fundusz Solidarnościowy),
- zwiększenia limitów wydatków na inwestycje,
- zwiększenia rezerw,

a więc na wydatki praktycznie niezwiązane z pandemią. Co więcej, znaczna część zmian nie służy sfinansowaniu wydatków w roku 2020, lecz stworzeniu „zapasów” wolnych środków na kolejne lata. Wyraźnie

³ *Uzasadnienie projektu ustawy o zmianie ustawy budżetowej na rok 2020*, Rada Ministrów, Warszawa 2020, druk sejmowy nr 572, s. 6.

widać to będzie na przykładzie opisanych w dalszej części artykułu zmian w planach finansowych funduszy celowych. Oczywiście wydaje się też, że w ostatnich dwóch miesiącach roku niemożliwe będzie wykorzystanie zaplanowanych w nowelizacji dodatkowych środków na inwestycje. Problemem jest również dość słaba podstawa prawna do udzielenia PKP dotacji na zadania bieżące.

Działy	Kwota (mln zł)	Najważniejsze zmieniane pozycje kwota (mln zł)	
Ogółem	72.679,3		
Pozostałe zadania polityki społecznej	26.495,3	Dotacja dla Funduszu Solidarnościowego	26.500,0
Obowiązkowe ubezpieczenia społeczne	13.437,7	Dotacja dla FUS	12.000,0
		Dotacja dla KRUS	992,0
		Świadczenia wypłacane przez FUS	444,4
Transport	12.173,9	Drogi krajowe	2.800,0
		Transport kolejowy (dotacja bieżąca dla PKP)	5.392,7
		Fundusz Dróg Samorządowych	3.800,0
Różne rozliczenia	7.317,1	Składka do budżetu UE	2.264,8
		Rezerwy celowe i rezerwa ogólna	4.758,9
Obrona narodowa	3.000,0	Inwestycje	3.000,0
Obsługa długu publicznego	2.200,0	Obsługa długu zagranicznego	-233,4
		Obsługa długu krajowego	2.433,4
Ochrona zdrowia	2.003,0	Dotacje – rezerwa	2.000,0
Rodzina	1.754,2	Środki na świadczenia rodzinne (m.in. 500+)	1.700,0
		Inwestycje w jednostkach podległych MSWiA	831,7
Bezpieczeństwo publiczne...	1.616,1		
		Wydatki bieżące jednostek podległych MSWiA ¹	676,1
Górnictwo i kopalnictwo	1.342,9	Dotacje dla kopalń węgla kamiennego	1.342,9

Szkolnictwo wyższe i nauka	634,4	Inwestycje uczelni i instytucji nauki	568,9
Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego	414,2	Inwestycje	416,3

¹ W tym 419,4 mln zł dla policji, 215,7 mln zł dla Państwowej Straży Pożarnej

Tabela 2. Największe zmiany w wydatkach budżetu państwa wprowadzone nowelizacją ustawy budżetowej na rok 2020 z dnia 28 października 2020 r.

Źródło: ustawa z dnia 28 października 2020 r. o zmianie ustawy budżetowej na rok 2020 (Dz. U. poz. 1919)

8. Fundusz Solidarnościowy

Dowodem na podporządkowanie nowelizacji budżetu państwa opisanej powyżej koncepcji są zmiany wprowadzone w planie finansowym Funduszu Solidarnościowego. Zgodnie z uzasadnieniem ustawy nowelizującej ustawę budżetową planowana zmiana wydatków w części 44 – Zabezpieczenie miała na celu przekazanie Funduszowi Solidarnościowemu z budżetu państwa kwoty 26,5 mld zł – *z uwagi na realizację przez Fundusz bardzo istotnych społecznie zadań*⁴, bez bardziej szczegółowego wyjaśnienia charakteru tych działań i bez kalkulacji ich kosztów. Wątpliwości co do takiego wyjaśnienia potrzeby przekazania Funduszowi tak znacznej kwoty wywołują jednak inne pozycje proponowanego planu finansowego tego funduszu, gdyż w tej samej nowelizacji całkowite wydatki Funduszu w roku 2020 zaplanowano na kwotę ok. 20,4 mld zł, zakładając ponadto zaciągnięcie przez Fundusz nowych zobowiązań na kwotę 15 mld zł⁵ i osiągnięcie na koniec roku stanu środków pieniężnych na rachunkach Funduszu wynoszącego ponad 28,9 mld zł.

9. Ubezpieczenia społeczne

Podobne zastrzeżenia budzą zmiany dokonane w planie finansowym Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (FUS). Opublikowane przez Zakład

⁴ Por. *Ustawa o zmianie ustawy budżetowej na rok 2020. Uzasadnienie*, Rada Ministrów, Warszawa 2020, druk sejmowy nr 572, s. 31.

⁵ W końcu 2019 r. zobowiązania Funduszu wynosiły 13 mld zł, na koniec 2020 r. zaplanowano stan zobowiązań równy 28 mld zł.

Ubezpieczeń Społecznych wyniki FUS wskazywały na przebieg realizacji planu finansowego zgodny z ustawą budżetową. Mimo to zdecydowano, by na mocy znowelizowanej ustawy budżetowej:

- zwiększyć dotację budżetową dla FUS o 12 mld zł,
- zasilić FUS kwotą ponad 38 mld zł z Funduszu Przeciwdziałania COVID (ta operacja nie ma swego odzwierciedlenia w ewidencji i sprawozdawczości budżetowej),
- sfinansować na kwotę 11,3 mld zł wydatki na dodatkowe roczne świadczenie dla emerytów i rencistów („trzynasta emerytura”) z Funduszu Solidarnościowego,

przy czym jedynym wyraźnym zwiększeniem wydatków FUS miały być świadczenia określone jako „przeciwdziałanie COVID”, wycenione na ok. 5,4 mld zł.

Treść	2019	2020 plan według ustawy budżetowej	Nowelizacja ustawy budżetowej	Wykonanie planu I-VI 2020	
				mln zł	Plan=100
Stan początkowy	4.660,5	5.083,8	4.208,2	4.208,2	x
w tym: środki pieniężne	2.485,5	1.359,4	1.703,9	1.703,9	x
należności	10.780,8	0,0	11.126,5	11.126,5	x
Zobowiązania	8.605,8	0,0	8.622,3	8.622,3	x
Przychody	246.173,3	262.181,4	290.002,5	168.136,7	58,0
Składki	198.308,4	209.456,5	199.419,1	106.875,8	53,6
Dotacja z budżetu państwa	38.925,0	33.522,0	45.522,0	20.118,7	60,0
<i>Pozostałe przychody</i>	<i>8.940,0</i>	<i>19.202,8</i>	<i>55.730,6</i>	<i>20.571,1</i>	<i>36,9</i>
Środki funduszu COVID-19	-	-	38.032,7	-	x
Wpłaty z budżetu	-	-	12.000,0	-	-
Środki OFE	6.925,6	17.571,7	5.697,9	2.914,5	51,2
Inne przychody	2.014,4	1.631,1	0,0	17.656,6	x
Koszty	246.625,7	261.395,5	276.012,7	138.226,0	50,1
Emerytury i renty (z dodatkami)	214.246,4	227.895,4	229.458,2	112.830,2	49,2
Inne świadczenia	25.781,6	27.794,1	33.934,5	15.325,5	45,2
w tym: związane z COVID-19	-	-	5.399,7	-	0,0
Odpis na ZUS	3.865,5	3.865,5	3.865,5	1.932,7	50,0

Inne koszty	–	1.840,5	8.754,4	–	–
Stan końcowy	4.208,2	5.869,6	18.198,0	13.576,3	74,6
w tym: środki pieniężne	1.703,9	800,0	13.350,3	3.963,8	29,7
Należności	11.126,5	13.094,2	15.115,2	16.872,5	111,6
Zobowiązania	8.622,3	8.024,6	10.267,5	7.260,1	70,7

Tabela 3. Wykonanie planu finansowego Funduszu Ubezpieczeń Społecznych

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów, Zakładu Ubezpieczeń Społecznych

10. Wstępne wyniki budżetu państwa w 2020 r.

Przebieg wykonania budżetu państwa w 2020 r., uwzględniający zmiany budżetu spowodowane jego nowelizacją, oraz znane już informacje (wstępne) o wykonaniu budżetu państwa w 2020 r. przedstawiono w tabeli 4.

Treść	2019	2020				
		Ustawa	Noweli- zacja	Wykonanie		Ustawa =100
				I-X	I-XII	
		mld zł				
Dochody ogółem	400,5	435,3	398,7	344,0	419,8	95,5
Dochody podatkowe	367,3	390	349,7	301,0	370,3	91,5
Dochody niepodatkowe	31,4	43	46,6	41,7	47,4	142,7
Dochody zagraniczne	1,9	2,3	2,3	1,3	2,2	89,5
Wydatki	414,3	435,3	508,0	356,0	504,9	95,5
w tym:						
– ubezpieczenia społeczne	88,0	78,5	119,9	69,1	.	.
– ochrona zdrowia	10,9	8,5	10,5	7,0	.	.
– transport	12,0	13,8	26,0	11,1	.	.
– pomoc społeczna ¹	10,1	5,4	31,9	5,1	.	.
Wynik	-13,7	–	-109,3	-12,0	-85,0	96,4
Wynik budżetu środków europejskich	2,6	-17,0	-17,0	1,2	-1,8	-65,4
Finansowanie	11,1	17,0	126,3	12,1	87,0	135,1
Finansowanie krajowe	33,0	41,5	139,6	28,7	113,4	104,8
Skarbowe papiery wartościowe	35,7	46,2	103,7	88,1	90,7	249

Środki przechodzące z 2019 r.	14,0	9,2	19,3	19,3	19,3	137,9
Zmiana stanu środków na rachunkach ²		-9,0	-10,3	-79,3	-31,0	x
Pozostałe przychody i rozchody (saldo)		-4,9	26,9	0,6	34,4	x
Finansowanie zagraniczne	-21,9	-24,6	-13,3	-16,6	-26,4	89,5

¹ Działy 852 i 853

² Dodatnia wartość oznacza zmniejszenie stanu środków na rachunkach, ujemna – wzrost wartości

Tabela 4. Dochody i wydatki budżetu państwa w latach 2019-2020

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów

Dane z tabeli 4 potwierdzają wcześniejsze, krytyczne uwagi dotyczące tak październikowej nowelizacji budżetu państwa, jak i całej strategii finansowania działań związanych z pandemią. Widać więc, że dochody budżetu państwa okazały się wyraźnie większe od zaplanowanych, a wykorzystanie w 2020 r. większej części limitu wydatków określonego w znowelizowanej ustawie budżetowej możliwe było głównie dzięki wypłacie dotacji służących przekazaniu środków „na przechowanie” instytucjom pozabudżetowym, a także ujęciu w kwocie wydatków ponad 11,6 mld zł uznanych za wydatki przechodzące na rok 2021.

Zwraca ponadto uwagę niekonsekwencja w zarządzaniu wydatkami na ochronę zdrowia. Mimo faktu, iż pandemia obnażyła istotne braki w wyposażeniu i organizacji służby zdrowia, nowelizując budżet zdecydowano o zmniejszeniu limitu wydatków na ochronę zdrowia, by jednocześnie utworzyć nową rezerwę celową w kwocie odpowiadającej zmniejszeniu planu wydatków na ochronę zdrowia – w praktyce oznacza to przekazanie części środków znajdujących się w gestii Ministra Zdrowia do puli rezerw, o których uruchomieniu i podziale decyduje Minister Finansów.

Strategia budowania zapasów środków pieniężnych musiała znaleźć odbicie w przyroście długu Skarbu Państwa. Na przestrzeni jedenastu miesięcy – od końca grudnia 2019 r. do końca listopada 2020 r. dług

Skarbu Państwa zwiększył się o ok. 117,8 mld zł, osiągając poziom 1.090,2 mld zł, czyli 48,8% przewidywanej wielkości PKB z 2020 r.⁶ Oznacza to wzrost relacji długu Skarbu Państwa do PKB w 2020 r. o ok. 6 punktów procentowych. Pamiętać przy tym należy, że podane powyżej wskaźniki nie obejmują gwarancji udzielonych przez Skarb Państwa w 2020 r. podmiotom z grupy PFR, które z niemal stuprocentową pewnością uznać należy za faktyczny dług Skarbu Państwa – wynika to zarówno z braku możliwości wygospodarowania środków na wykup obligacji przez ich formalnych emitentów (BGK i PFR S.A.), jak i z deklarowanego już przez przedstawicieli rządu zamiaru umorzenia pożyczek udzielonych przedsiębiorcom przez te dwie instytucje⁷.

11. Zakończenie – wnioski

Przedstawioną powyżej i z konieczności bardzo skrótową analizę wpływu, jaki pandemia COVID wywarła w 2020 r. na stan i zasady funkcjonowania finansów publicznych zamknąć można następującymi wnioskami.

Strategię finansowania przedsięwzięć związanych z przeciwdziałaniem pandemii i jej skutkom gospodarczym i społecznym charakteryzowały – naszym zdaniem – dwie zasadnicze tendencje: brak wypracowanego, kompleksowego programu funkcjonowania finansów państwa w nadzwyczajnych warunkach, zastąpione wprowadzaniem licznych regulacji umożliwiających ręczne sterowanie finansami państwa, oraz pasywne podejście, polegające na nastawieniu się z góry na rekompensowanie negatywnych dla gospodarki skutków pandemii bez podejmowania działań aktywnie dostosowujących gospodarkę do szczególnych warunków działania.

W 2020 r. sektor finansów publicznych został obciążony dodatkowymi zobowiązaniami finansowymi, które szacować można na ok. 200

⁶ Por. *Szeregi czasowe – Zadłużenie Skarbu Państwa*, dostępne na stronie internetowej Ministerstwa Finansów: <https://www.gov.pl/web/finanse/szeregiczasowe> (dostęp: 15.04.2021).

⁷ Zob. np. wywiad z Jarosławem Gowinem: *Gowin: Jest zgoda Brukseli na umorzenie pieniędzy z PFR i przedłużenie pomocy dla firm*, 17 grudnia 2020, Business Insider Polska, <https://businessinsider.com.pl/firmy/dla-firm/kwarantanna-narodowa-gowin-jest-zgoda-brukseli-na-umorzenie-pieniedzy-z-pfr-i/erl76dg> (dostęp: 15.04.2021).

mld zł. Tylko w niewielkiej części obciążenia te powstały w wyniku nieplanowanych wydatków, gdyż większość z nich wynika z gwarancji udzielonych przez Skarb Państwa państwowym instytucjom spoza sektora finansów publicznych realizującym zadania państwowe. W efekcie sytuacja finansowa sektora finansów publicznych w końcu 2020 r. jest gorsza, niż wynikałoby to z oficjalnych statystyk budżetowych.

Niezależnie od obciążenia Skarbu Państwa gwarancjami udzielonymi emitentom obligacji finansującymi zadania wynikające z tzw. tarcz antykryzysowych, w 2020 r. kontynuowano politykę zwiększania zasobów wolnych środków na rachunkach budżetowych. W efekcie w 2020 r. nastąpiło zwiększenie długu Skarbu Państwa o kwotę znacznie przewyższającą wysokość deficytu budżetu państwa.

Wydatki dokonywane w ramach tarcz antykryzysowych pozwoliły na istotne ograniczenie wzrostu bezrobocia w warunkach pierwszego, wiosennego *lockdownu* i na utrzymanie zatrudnienia w wielu firmach najmocniej dotkniętych ograniczeniami (bezpośrednimi i pośrednimi) działalności gospodarczej – głównie na pierwszy okres *lockdownu*, bez dalszych skutków w postaci lepszego dostosowania tych firm do funkcjonowania w warunkach ostrych wymogów sanitarnych. Dzięki takiemu podejściu, racjonalnemu w przypadku krótkotrwałych zakłóceń gospodarce, ale bardzo kosztownemu i nieefektywnemu, gdy pandemia trwa dłużej, „kupiono sobie” – bardzo dużym kosztem – spokojniejszy czas przed wyborami.

Szczegółowa analiza wydatków formalnie uzasadnianych koniecznością walki z pandemią wykazuje, że część z nich nie miała takiego charakteru, a hasłem walki z pandemią posłużono się jako pretekstem do przeprowadzenia innych operacji finansowych⁸.

Zaskakująco mało środków przeznaczono w 2020 r. na dodatkowe finansowanie zadań służby zdrowia, działającej w nadzwyczajnych

⁸ Szerzej na ten temat zob. W. Misiąg, *Opinia o uchwalonej dnia 7 października 2020 r. ustawie o zmianie ustawy budżetowej na rok 2020*, „Opinie i ekspertyzy” nr OE-315, Kancelaria Senatu – Biuro Analiz, Dokumentacji i Korespondencji, Warszawa 2020 (dostępny na stronie internetowej Kancelarii Senatu RP:

<https://www.senat.gov.pl/gfx/senat/pl/senatekspertyzy/5630/plik/oe-315.pdf> (dostęp: 15.04.2021).

warunkach i niewątpliwie wymagającej dodatkowego wsparcia – nie tylko finansowego.

Sposób finansowania przedsięwzięć realizowanych w ramach przeciwdziałania pandemią i jej skutkom finansowym w drastyczny sposób ograniczył przejrzystość funkcjonowania finansów publicznych – wynika to zarówno z przeniesienia finansowania wielu zadań poza sektor finansów publicznych, jak i w widocznej już od kilku lat tendencji do tworzenia niejasnych i słabo uzasadnionych merytorycznie powiązań pomiędzy pozabudżetowymi instytucjami sektora finansów publicznych.

Poważne zastrzeżenia budzą też zmiany legislacyjne wprowadzone w ustawach antycovidowych w systemie finansów publicznych. Wprowadziły one pewne uproszczenia i ułatwienia formalne, powodując jednak niezrozumiałe w warunkach kryzysowych osłabienie mechanizmów zapewniających efektywne wykorzystanie środków publicznych.

Pełna ocena wpływu pandemii na finanse publiczne i prawidłowości działań władz publicznych w tej sferze wymaga pogłębionych badań takich kwestii, jak zasadność tak szerokiego zasięgu *lockdownu*, możliwości bardziej aktywnego przeciwdziałania pandemii czy związków pomiędzy wydatkami na ochronę zdrowia i tempem rozprzestrzeniania się epidemii w Polsce.

BIBLIOGRAFIA

1. Gowin: *Jest zgoda Brukseli na umorzenie pieniędzy z PFR i przedłużenie pomocy dla firm*, <https://businessinsider.com.pl/firmy/dla-firm/kwarantanna-narodowa-gowin-jest-zgoda-brukseli-na-umorzenie-pieniedzy-z-pfr-i/erl76dg>
2. Misiąg W., *Opinia o uchwalonej dnia 7 października 2020 r. ustawie o zmianie ustawy budżetowej na rok 2020*, „Opinie i ekspertyzy” nr OE-315, Kancelaria Senatu – Biuro Analiz, Dokumentacji i Korespondencji, Warszawa 2020, <https://www.senat.gov.pl/gfx/senat/pl/senatekspertyzy/5630/plik/oe-315.pdf>
3. *Sprawozdania operatywne z wykonania budżetu państwa za lata 2015-2020*, dostępne na stronie internetowej Ministerstwa Finansów: <https://www.gov.pl/>

web/finanse/sprawozdania-operatywne-miesieczne.

4. *Szacunkowe wykonanie budżetu państwa w okresie styczeń - listopad 2020 r.*, dostępne na stronie internetowej Ministerstwa Finansów: <https://www.gov.pl/web/finanse/szacunek-2020>

5. *Szeregi czasowe – Zadłużenie Skarbu Państwa*, dostępne na stronie internetowej Ministerstwa Finansów: <https://www.gov.pl/web/finanse/szeregiczasowe>

6. *Ustawa o zmianie ustawy budżetowej na rok 2020. Uzasadnienie*, Rada Ministrów, Warszawa 2020, druk sejmowy nr 572, <http://sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/druk.xsp?documentId=62C5236FB3EB739EC12585D0002F736F>

7. *Ustawa budżetowa na rok 2020 z dnia 14 lutego 2020 r.*, Dz. U. poz. 571.

8. *Ustawa z dnia 31 marca 2020 r. o zmianie niektórych ustaw w zakresie systemu ochrony zdrowia związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19*, Dz. U. poz. 567.

9. *Ustawa z dnia 31 marca 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw*, Dz. U. poz. 568.

10. *Ustawa z dnia 28 października 2020 r. o zmianie ustawy budżetowej na rok 2020*, Dz. U. poz. 1919.

Fundusz Przeciwdziałania COVID-19 – antidotum finansowe na czas pandemii

COVID-19 Counteracting Fund – a financial antidote to a pandemic

Streszczenie

Niniejszy artykuł stanowi próbę przybliżenia statusu prawnego Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 utworzonego dla finansowania szerokiej gamy zadań związanych przeciwdziałaniem pandemii. Analiza ma odniesienie do zasad obowiązujących w prawie finansów publicznych. Przedstawiona w artykule problematyka wskazuje na pierwotną koncepcję Funduszu jako państwowego funduszu celowego z zaznaczeniem uwarunkowań prawnych jego funkcjonowania, a także aktualną konstrukcję Funduszu jako formuły niezaliczającej się do sektora finansów publicznych. Dokonane zmiany w służące głównie uelastycznieniu wydatkowania środków na walkę z COVID-19 budzą pewne wątpliwości natury prawnofinansowej.

Słowa kluczowe: Fundusz Przeciwdziałania COVID-19, państwowy fundusz celowy, finanse publiczne.

Abstract

This article attempts to provide an overview of the legal status of the COVID-19 Counteracting Fund set up to finance a wide range of counter-pandemic tasks. The analysis shall refer to the principles of public finance law. The problems presented in the article demonstrate the

original conception of the Fund as a state special-purpose fund with the emphasis on the legal conditions of its functioning, as well as the current construction of the Fund as a formula excluded from the public finance sector. The changes made, mainly to make expenditure on COVID-19 more flexible, raise some legal and financial doubts.

Key words: the COVID-19 Counteracting Fund, a state special-purpose fund, public finance.

1. Uwagi wprowadzające

Sformułowanie „przeciwdziałanie COVID-19” od marca 2020 roku używane jest w każdym obszarze życia, także w piśmiennictwie – nie tylko prawniczym – oraz aktach prawnych. Zostało ono nawet zdefiniowane jako wszelkie czynności związane ze zwalczaniem zakażenia, zapobieganiem rozprzestrzenianiu się, profilaktyką oraz zwalczaniem skutków, w tym społeczno-gospodarczych, choroby wywołanej zakażeniem wirusem SARS-CoV-2¹.

Nie ulega wątpliwości, że sytuacja społeczno-gospodarcza wymagała i wymaga nadal, aby pośród wskazanych czynności znalazły się nie tylko te bezpośrednio związane z walką z pandemią i jej skutkami, ale także by zostały zapewnione środki niezbędne do finansowania i wsparcia realizacji zadań związanych z przeciwdziałaniem COVID-19. Taką funkcję pełnią różne instrumenty prawnofinansowe, z których wyróżnia się Fundusz Przeciwdziałania COVID-19.

Niniejszy artykuł stanowi próbę przybliżenia statusu prawnego tego Funduszu w kontekście obowiązujących w prawie finansów publicznych zasad. Przedstawiona w artykule problematyka bynajmniej nie wyczerpuje dość zawiłych zagadnień finansowoprawnych w tym obszarze, ale stanowi jedynie dogmatyczne ujęcie problemu, co może stać się punktem wyjścia do dalszych badań dogmatycznych i empirycznych.

¹ Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz. U. poz. 374, 567 i 568), dalej: ustawa o COVID-19.

2. Fundusz Przeciwdziałania COVID-19 jako państwowy fundusz celowy, czyli krótki etap pierwszy...

W pierwotnym tekście ustawy z dnia 31 marca 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw² utworzono państwowy fundusz celowy pod nazwą: Fundusz Przeciwdziałania COVID-19 jako formułę finansowoprawną dla zapewnienia środków finansowych niezbędnych do finansowania zadań związanych z przeciwdziałaniem COVID-19³.

Wydaje się, że w ówczesnym (także i obecnym) stanie prawnym ta forma organizacyjno-prawna wymieniona w ustawie o finansach publicznych⁴ była bardziej adekwatna aniżeli finansowanie budżetowe zadań związanych z przeciwdziałaniem COVID-19. Budżet bowiem to „urządzenie” bardziej uniwersalne, gromadzące dochody z różnych źródeł i umożliwiające wydatkowanie uzyskanych zasobów na różne cele, bez względu na charakter i rodzaj źródeł dochodów, a fundusz celowy jest „urządzeniem” wyspecjalizowanym, służącym finansowaniu „wąskiej grupy” celów, na podstawie zgromadzonych z niewielkiej zazwyczaj grupy, choć niejednokrotnie bardzo wydajnych źródeł dochodów⁵.

Aby ocenić skutki przyjęcia (a następnie zmiany) formuły państwowego funduszu celowego dla Funduszu Przeciwdziałania COVID-19, warto prześledzić uwarunkowania prawne funkcjonowania państwowych funduszy celowych.

² Art. 65 ustawy z dnia 31 marca 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 568 ze zm.), dalej: ustawa z 31.03.2020 r. o zmianie ustawy o COVID-19.

³ Zob. A. Cieślak-Wróblewska, *Fundusz Przeciwdziałania COVID-19. Szybka reakcja na kryzys*, <https://www.parkiet.com/Gospodarka---Kraj/304039972-Fundusz-Przeciwdzialania-Covid-19-Szybka-reakcja-na-kryzys.html> (dostęp: 26.01.2021).

⁴ Art. 29 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 869), dalej: u.f.p.

⁵ Zob. Rządowy projekt ustawy o finansach publicznych, Druk sejmowy Nr 1181, Sejm VI kadencji, Uzasadnienie, s. 6.

Od strony definicyjnej przez państwowy fundusz celowy należy rozumieć zasób środków pieniężnych utworzony na podstawie odrębnych ustaw. Przychody państwowego funduszu celowego pochodzą ze środków publicznych, a koszty są przeznaczone na realizację wyodrębnionych zadań państwowych. W aktualnym stanie prawnym możliwe jest funkcjonowanie wyłącznie państwowych funduszy celowych w formie wyodrębnionego rachunku bankowego, co zresztą jest przedmiotem krytyki w piśmiennictwie⁶. Formuła prawna, w jakiej funkcjonują obecnie fundusze celowe (wydzielony rachunek bankowy), wymaga oznaczenia podmiotu nim dysponującego. W tym zakresie dysponenci państwowych funduszy celowych – ministrowie lub inne organy – wskazani w ustawie tworzącej fundusz dokonują wyboru formy organizacyjno-prawnej obsługi tych rachunków. Ogólne zasady gospodarki finansowej państwowych funduszy celowych, podobnie jak w przypadku innych jednostek sektora finansów publicznych, określone zostały w ustawie o finansach publicznych, ponadto w ustawach tworzących fundusze. Podstawą gospodarki finansowej państwowego funduszu celowego jest roczny plan finansowy. Zakres treści planu finansowego funduszu celowego musi odpowiadać wymaganiom w ustawie o finansach publicznych. Ustawa określa także miejsce tych planów w ustawie budżetowej. Plany finansowe państwowych funduszy celowych ujmuje się w załączniku do ustawy budżetowej oddzielnie dla każdego funduszu, przy czym muszą być w nich wyodrębnione ściśle określone elementy, takie jak: stan początkowy i końcowy środków pieniężnych, należności i zobowiązań funduszu; przychody własne; dotacje z budżetu państwa oraz innych jednostek sektora finansów publicznych; koszty na realizację zadań, w tym koszty wynagrodzeń i wysokość składek naliczanych od wynagrodzeń; zadania finansowane ze środków funduszu⁷.

Dokonywanie zmian planów finansowych państwowych funduszy celowych jest możliwe, ale tylko pod warunkiem, że owa szczegółowa

⁶ M. Mekliński, *Finanse publiczne 2010. Tekst nowej ustawy o finansach publicznych z praktycznym omówieniem*, Warszawa 2010, s. 18.

⁷ Art. 123 ust 2 u.f.p.

zmiana nie będzie odbiegała od treści planu stanowiącego załącznik do ustawy budżetowej⁸. Nie jest więc dopuszczalna, bez zmiany ustawy budżetowej (co jest procesem skomplikowanym z uwagi na ścieżkę legislacyjną), w części będącej załącznikiem zawierającym plan finansowy danego państwowego funduszu celowego, zmiana jego planu finansowego, polegająca np. na jednoczesnym zwiększeniu kosztów realizacji zadań ze zmniejszeniem stanu końcowego środków pieniężnych, ani zwiększenie zobowiązań funduszu, gdyż kwoty te są prezentowane w ustawie budżetowej. Jest natomiast dopuszczalna zmiana planu finansowego, bez konieczności zmiany ustawy budżetowej, polegająca na zwiększeniu prognozowanych przychodów i odpowiednio kosztów realizacji zadań⁹. W praktyce może oznaczać to pewne usztywnienie zasad gospodarki finansowej państwowych funduszy celowych¹⁰.

Ustawa o finansach publicznych nie reguluje w sposób szczegółowy kwestii źródeł przychodów funduszy celowych ani kosztów ich działalności. Aktem szczegółowo odnoszącym się do tego zagadnienia jest ustawa tworząca dany fundusz celowy. Ustawa o finansach publicznych wymaga, aby koszty państwowego funduszu celowego były pokrywane tylko w ramach posiadanych środków finansowych obejmujących bieżące przychody, w tym dotacje z budżetu państwa i pozostałości środków z okresów poprzednich. Jeżeli państwowy fundusz celowy posiada zobowiązania wymagalne, w tym kredyty i pożyczki, zwiększenie przychodów w pierwszej kolejności przeznacza się na ich spłatę. Ustawa o finansach publicznych upoważnia Ministra Finansów do przyjmowania w zarządzanie wolnych środków państwowych funduszy celowych w ramach zarządzania długiem Skarbu Państwa oraz w celu sfinansowania potrzeb pożyczkowych budżetu państwa¹¹. Natomiast ewentualne wsparcie funduszy ze środków pochodzących ze sprzedaży skarbowych

⁸ Art. 29 ust. 12 u.f.p.

⁹ Art. 29 ust. 9 u.f.p.

¹⁰ Takie stanowisko prezentuje A. Mierzwa, [w:] P. Smoleń (red.), *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, Warszawa 2014, s. 318.

¹¹ Zob. B. Kucia-Guściora, „Wolne środki” w ustawie o finansach publicznych z perspektywy kompetencji Ministra Finansów, „Prawo Budżetowe Państwa i Samorządu” 2019, nr 2, s. 29.

papierów wartościowych jest w pełni uzależnione od działań Ministra Finansów w ramach limitów określonych w ustawie budżetowej¹².

Sumując, utworzenie w drodze ustawy państwowego funduszu celowego wymaga wskazania *expressis verbis*, że tworzona forma jest państwowym funduszem celowym, czyli zaliczana jest do sektora finansów publicznych. Jako że fundusz stanowi rachunek bankowy, musi być wskazany dysponent tego rachunku oraz bank obsługujący go. Nadto sprecyzowaniu ulegają zadania państwowe, dla których realizacji dany fundusz został powołany, oraz środki, jakie będą stanowiły jego przychody. Ustawa powołująca fundusz winna wskazywać szczegółowe zasady prowadzenia gospodarki finansowej, łącznie z regułami dotyczącymi nadzoru i kontroli. Jednocześnie konsekwencją utworzenia państwowego funduszu celowego jest podleganie zasadom obowiązującym jednostki sektora finansów publicznych określonym ustawie o finansach publicznych z zastrzeżeniem, że ich naruszenia rodzą odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Zatem gospodarka funduszowa, choć jest bardziej elastyczna niż budżetowanie brutto charakterystyczne dla budżetu państwa, to jednak posiada daleko idące ograniczenia i mankamenty, w szczególności jeśli istnieje potrzeba szybkiego sprawnego zarządzania finansami.

W pierwotnej koncepcji, jak wyżej wspomniano, Fundusz Przeciwdziałania COVID-19 powołany został jako państwowy fundusz celowy. Ustawa powołująca Fundusz Przeciwdziałania COVID-19 przewidywała w zasadzie wszystkie elementy wymagane dla utworzenia i działalności typowego funduszu celowego. Jako dysponent Funduszu został wskazany Prezes Rady Ministrów, który mógł upoważnić do dysponowania Funduszem dysponenta części budżetowej lub ministra kierującego określonym działem administracji rządowej, określając jednocześnie zakres tego upoważnienia. Obsługę bankową Funduszu prowadzić miał Bank Gospodarstwa Krajowego, na zasadach określonych w umowie z dysponentem Funduszu.

¹² Art. 95-102 u.f.p.

Określone zostały przychody funduszu¹³, które bez wątpliwości zaliczane są do środków publicznych w świetle ustawy o finansach publicznych¹⁴. Środki Funduszu przeznaczone miały być na bardzo szeroko, a jednocześnie ogólnie sformułowane działania, czyli finansowanie lub dofinansowanie realizacji zadań związanych z przeciwdziałaniem COVID-19, a także na wypłatę wynagrodzenia dla Banku za prowadzenie obsługi bankowej.

Co istotne, wsparcie ze środków Funduszu w założeniu miało być udzielane przez dysponenta Funduszu na podstawie jego pisemnej dyspozycji, przy czym nie mogło przybrać formy dotacji w rozumieniu ustawy o finansach publicznych. Chodziło bowiem o możliwie najbardziej elastyczne przekazywanie środków funduszu za pośrednictwem poszczególnych dysponentów części budżetowych. Środki dla poszczególnych dysponentów miały być gromadzone na wyodrębnionych subkontach Funduszu. Dysponent Funduszu (Premier) na podstawie porozumienia z dysponentem danej części budżetowej określać miał sposób i terminy przekazywania, rozliczania, zwrotu środków oraz ich sprawozdawczości.

Wsparcie ze środków Funduszu miało być udzielone jednostkom sektora finansów publicznych oraz jednostkom spoza tego sektora. Jednakże wsparcie ze środków europejskich, przekazanych przez Komisję Europejską na wsparcie realizacji zadań związanych z przeciwdziałaniem skutkom COVID-19, wymagało spełniania warunków określonych w procedurach obowiązujących przy ich wykorzystaniu.

¹³ Środki zasilające Fundusz Przeciwdziałania COVID-19 to: 1) wpłaty środków pieniężnych jednostek sektora finansów publicznych, o których mowa w art. 9 pkt 5-8 i 14 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 869, z późn. zm.), z wyłączeniem samorządowych osób prawnych, z wyjątkiem środków pochodzących z dotacji z budżetu i środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych; 2) środki, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, które za zgodą Komisji Europejskiej mogą zostać przeznaczone na wsparcie realizacji zadań związanych z przeciwdziałaniem COVID-19; 3) wpłaty z budżetu państwa, w tym budżetu środków europejskich; 4) wpływy ze skarbowych papierów wartościowych, o których mowa w art. 66; 5) środki z wyemitowanych obligacji, o których mowa w art. 67 ust. 3; 6) inne przychody. Zob. także N. Łojko, *Zwalczanie pandemii SARS-CoV-2 – na styku kompetencji krajowych i europejskich. Wybrane zagadnienia*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2020, nr 8, s. 4-15.

¹⁴ Zob. art. 5 u.f.p.

Ustawa umożliwiła ministrom zlecenie podległym i nadzorowanym jednostkom sektora finansów publicznych, takim jak agencje wykonawcze, instytucje gospodarki budżetowej, państwowe fundusze celowe czy ZUS, KRUS i podległe im fundusze, a także państwowym osobom prawnym realizację zadań związanych z przeciwdziałaniem COVID-19, przy zapewnieniu wsparcia ze środków Funduszu, aby umożliwić realizację tych zadań.

W pierwotnym brzmieniu przepisów obowiązywało rozwiązanie, zgodnie z którym państwowe jednostki budżetowe i jednostki samorządu terytorialnego miały gromadzić środki z Funduszu na wydzielonym rachunku dochodów, a następnie przeznaczać je na wydatki związane z przeciwdziałaniem COVID-19 w ramach planu finansowego tego rachunku. Dysponowanie środkami oraz opracowywanie planu finansowego dla rachunku odnoszącego się do samorządowych jednostek budżetowych należeć miało do wójta (burmistrza, prezydenta miasta), zarządu powiatu lub zarządu samorządu województwa, który po zakończeniu roku przedłożyć miał organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego informację o wykonaniu planu finansowego rachunku.

Z punktu widzenia gospodarki finansowej jednostek sektora wsparcie ze środków Funduszu stanowić miało przychód tych jednostek, który podlegać miał wyodrębnieniu w planie finansowym, podobnie jak i koszty związane z przeciwdziałaniem COVID-19.

Uprawnienia dysponenta Funduszu do pozyskiwania środków świadczą o wysokim poziomie jego uprawnień dyskrecyjnych. Po pierwsze, zyskał kompetencję do wydania wiążącego polecenia dysponentom części budżetowych, aby jednostki sektora im podlegające lub nadzorowane przekazały informacje dotyczące wysokości środków pieniężnych, z wyodrębnieniem środków z dotacji z budżetu i środków europejskich oraz znanych w dniu przekazania informacji zobowiązań jednostki dotyczących danego roku. Po drugie, na podstawie wskazanych informacji dysponent Funduszu mógł wydać jednostkom sektora

finansów publicznych wskazanym w ustawie wiążące polecenie dokonania wpłaty środków pieniężnych do Funduszu, określając ich wysokość oraz termin wpłaty. Wpłaty środków pieniężnych miały stanowić koszty tych jednostek. Jednocześnie Dysponent Funduszu mógł zwrócić z Funduszu niewykorzystane w całości albo w części środki pieniężne tym jednostkom, które dokonały ich wpłaty, z wyłączeniem wpłat z budżetu państwa. Zwrot środków dokonany w bieżącym roku budżetowym miał stanowić zmniejszenie: przychodów Funduszu i kosztów jednostki sektora finansów publicznych, która otrzymała zwrot środków pieniężnych. Zwrot środków dokonany w kolejnym roku budżetowym stanowić miał: koszty Funduszu i przychody jednostki sektora finansów publicznych, która otrzymała zwrot środków pieniężnych. Nadto ustawa wskazywała, iż Minister Finansów na wniosek dysponenta Funduszu przekazywać miał Funduszowi skarbowe papiery wartościowe na dofinansowanie realizacji zadań.

Jako że jedno ze źródeł przychodów stanowić miały wpływy ze skarbowych papierów wartościowych, udzielone zostało upoważnienie Ministrowi Finansów do określenia przez wydanie listu emisyjnego, warunków emisji skarbowych papierów wartościowych oraz sposób realizacji świadczeń z nich wynikających. Zgodnie z pierwotnym brzmieniem ustawy emisja skarbowych papierów wartościowych nastąpić miała z dniem zarejestrowania skarbowych papierów wartościowych w depozycie papierów wartościowych oraz w kwocie równej wartości nominalnej wyemitowanych papierów wartościowych. Jednakże wyłączono stosowanie do emisji skarbowych papierów wartościowych przepisów ustawy o finansach publicznych i aktów wykonawczych w tej materii wydanych¹⁵, tak aby uelastyczyć dość sztywne reguły obowiązujące w tym zakresie.

Z uwagi na powiązania gospodarki funduszowej z budżetem i ustawą budżetową, tak jak przewiduje ustawa o finansach publicznych, nałożono na dysponenta Funduszu obowiązek sporządzenia projektu planu

¹⁵ Wyłączono stosowanie przepisów art. 98 i art. 102 ustawy o finansach publicznych oraz przepisów wydanych na podstawie art. 97 tej ustawy.

finansowego Funduszu na rok 2020 w terminie 30 dni od dnia wejścia w życie ustawy. Projekt planu miał podlegać uzgodnieniu z Ministrem Finansów w terminie 10 dni roboczych od dnia jego przekazania przez dysponenta Funduszu. Stanowiło to próbę „afiliacji” planu finansowego przedmiotowego funduszu celowego w toku procedury budżetowej.

3. Etap drugi, czyli status Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 po kwietniowych zmianach

Chociaż Fundusz w zaprezentowanym powyżej kształcie funkcjonował bardzo krótko¹⁶, to jednak odniesienie się do tej pierwotnej jego „koncepcji” ma istotne znaczenie dla niniejszego opracowania.

Diametralna i daleko idąca w skutkach zmiana statusu Funduszu nastąpiła już w połowie kwietnia 2020 roku.¹⁷ Jakie były motywy projektodawców do jej wprowadzenia, niestety nie zostało ujawnione. W uzasadnieniu do *Rządowego projektu ustawy o szczególnych instrumentach wsparcia w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2*¹⁸ nie ma nawet wzmianki na ten temat. Poniżej podjęto próbę nie tylko nakreślenia aktualnego statusu Funduszu Przeciwdziałania COVID-19, ale także poszukiwania odpowiedzi na pytanie o powody i skutki tychże zmian.

Aktualny status Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 jest wynikiem nie tylko istotnej zmiany wprowadzonej ustawą z dnia 16 kwietnia 2020 r. o szczególnych instrumentach wsparcia w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2, ale też trzech kolejnych zmian dokonanych w ciągu 2020 r.¹⁹

¹⁶ Był to okres od 31 marca 2020 r. do 17 kwietnia 2020 r.

¹⁷ Art. 65 zmieniony przez art. 75 pkt 1 ustawy z dnia 16 kwietnia 2020 r. o szczególnych instrumentach wsparcia w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2 (Dz. U. z 2020 r., poz. 695), dalej: *ustawa o szczególnych instrumentach wsparcia*.

¹⁸ Rządowy projekt ustawy o szczególnych instrumentach wsparcia w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2 (Druk Sejmowy nr 330, Sejm IX Kadencji)

¹⁹ Art. 78 ustawy z dnia 19 czerwca 2020 r. o dopłatach do oprocentowania kredytów bankowych udzielanych przedsiębiorcom dotkniętym skutkami COVID-19 oraz o uproszczonym postępowaniu o zatwierdzenie układu w związku z wystąpieniem COVID-19 (Dz. U. z 2020 r., poz. 1086); art. 43 ustawy z dnia 15 lipca 2020 r. o Polskim Bonie Turystycznym (Dz. U. z 2020 r., poz. 1262); art. 2 ustawy z dnia 14 sierpnia 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach

Najważniejszą zmianą dotyczącą Funduszu było wycofanie się z nadania mu statusu państwowego funduszu celowego. Tak jak wyżej wskazywano, warunkiem *sine qua non* uznania danej formy organizacyjno-prawnej zaliczanej do sektora finansów publicznych jako państwowy fundusz celowy jest wskazanie *expressis verbis* tego statusu. W aktualnym stanie prawnym takiego wskazania brak. Fundusz Przeciwdziałania COVID-19 zwany w ustawie „Funduszem” tworzony jest w Banku Gospodarstwa Krajowego (BGK). Zmiana ta ma kardynalny charakter. Rezygnacja z formuły państwowego funduszu celowego (pomimo tego, że sama nazwa Fundusz nadal jest używana²⁰) oznacza, że Fundusz Przeciwdziałania COVID-19 nie jest państwowym funduszem celowym. Analiza przepisów odnoszących się do jednostek sektora finansów uregulowanych w ustawie o finansach publicznych nie pozwala na zakwalifikowanie tego Funduszu do żadnej z wymienionych w tej ustawie form organizacyjno-prawnych. Nadto utworzenie go w Banku Gospodarstwa Krajowego co prawda mieści się w zadaniach BGK²¹, ale skutkuje wyłączeniem Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 z sektora finansów publicznych ze wszystkimi tego zabiegu konsekwencjami, o czym niżej. Wniosek ten jest zasadny, tym bardziej że BGK nie jest także zaliczany do sektora finansów publicznych²².

Cel, dla którego jest on powołany, nie uległ zmianie. Fundusz funkcjonuje w celu finansowania lub dofinansowania realizacji zadań związanych z przeciwdziałaniem COVID-19, o którym mowa w art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz ustawy o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2020 r., poz. 1478).

²⁰ Krytyczne uwagi co do tego rodzaju praktyk są podnoszone od dawna w doktrynie. Zob. B. Kucia-Guściora, *Status prawny funduszy celowych*, „Ruch Prawniczy Ekonomiczny i Socjologiczny” 2004, nr 4, s. 5-25.

²¹ Art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy o Banku Gospodarstwa Krajowego z dnia 14 marca 2003 r. (t.j. Dz. U. z 2020 r., poz. 1198).

²² Art. 9 pkt 14 *in fine* u.f.p.

chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz. U. poz. 374, 567 i 568)²³.

Zmiana statusu Funduszu wymusiła także rezygnację z posługiwania się pojęciem dysponenta funduszu, chociaż priorytetową rolę w zakresie wpływu na funkcjonowanie Funduszu ustawa nadal przyznaje Prezesowi Rady Ministrów. To Premier zawiera z Bankiem Gospodarstwa Krajowego umowę określającą w szczególności zasady dokonywania wypłat ze środków Funduszu na finansowanie lub dofinansowanie realizowanych zadań związanych z przeciwdziałaniem COVID-19. Prezes Rady Ministrów określa także zasady zawierania porozumień między BGK a dysponentami części budżetowych. Organ ten ma także wpływ na gromadzenie informacji o potencjalnych przychodach funduszu i wiążących poleceniach dokonywania ich wpłat od wskazanych w przepisach jednostek. Rola Prezesa Rady Ministrów jest doniosła, włącznie z możliwością nakazania BGK zwrócenia z Funduszu niewykorzystanych w całości albo w części środków pieniężnych tym jednostkom, które dokonały ich wpłaty, z wyłączeniem wpłat z budżetu państwa. Jednakże owa rola Premiera sprowadza się do pozostawiania stroną umowy z BGK, który jest podmiotem zarządzającym gospodarką finansową Funduszu. To Bank Gospodarstwa Krajowego sporządza plan finansowy Funduszu. Ów plan określa w szczególności: przeznaczenie środków Funduszu, kwoty planowanych do wyemitowania przez Bank Gospodarstwa Krajowego obligacji w kraju i za granicą na rzecz Funduszu, maksymalną kwotę oraz termin obowiązywania gwarancji Skarbu Państwa. Jednocześnie projekt planu finansowego przekazywany jest przez BGK do uzgodnienia - ministrowi właściwemu do finansów publicznych, oraz do zatwierdzenia - Prezesowi Rady Ministrów - w trybie i terminach określonych w przepisach dotyczących prac nad projektem ustawy budżetowej.

Bank Gospodarstwa Krajowego ma także obowiązki sprawozdawcze. Przedstawia Prezesowi Rady Ministrów do dnia 15 kwietnia danego

²³ Art. 65 ustawy z 31.03.2020 r. o zmianie ustawy COVID-19.

roku bilans oraz rachunek zysków i strat za rok poprzedni, a także przekazuje Premierowi sprawozdanie z realizacji planu finansowego Funduszu w trybie i terminach określonych w przepisach dotyczących sprawozdawczości budżetowej. Niestety nie sprecyzowano wyraźnie, o które z tych przepisów chodzi.

Plan finansowy Funduszu ma istotne znaczenie, gdyż stanowi podstawę dokonywania wypłat ze środków Funduszu oraz podstawę do przeprowadzenia emisji obligacji na rzecz Funduszu.

Ponadto BGK może lokować okresowo wolne środki Funduszu w:

- innych bankach;
- w formie depozytu u Ministra Finansów;
- papierach wartościowych emitowanych lub gwarantowanych przez Skarb Państwa;
- papierach wartościowych emitowanych przez Narodowy Bank Polski.

Przy czym suma lokat, w jednym banku lub grupie banków powiązanych ze sobą kapitałowo lub organizacyjnie, nie może przekroczyć 25% okresowo wolnych środków Funduszu. Możliwości w tym zakresie są zatem znacznie szersze, aniżeli te, które posiadają fundusze mające status państwowych funduszy celowych.

Sumując, zmiana statusu Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 zupełnie odmieńa „zwyczajną” rolę BGK (podmiot spoza sektora finansów publicznych) jako banku jedynie prowadzącego obsługę bankową rachunku, na podmiot prowadzący gospodarkę finansową Funduszu, oczywiście na podstawie zawartej umowy, z istotną rolą decyzyjną Prezesa Rady Ministrów. Warto nadmienić, że odniesienie się do etapu przygotowania i sprawozdawczości w zakresie ustawy budżetowej nie jest do końca jasne, a przynajmniej jest to zbyt ogólne odesłanie, skoro dotyczy podmiotu (BGK) spoza sektora i Funduszu, który także jest poza sektorem i wydaje się, że jego plan nie stanowi załącznika do ustawy budżetowej. Rodzi się pytanie, czy i w jakim zakresie te elementy procedury budżetowej ma realizować Bank Gospodarstwa Krajowego.

Ustawa regulująca zasady działania Funduszu wskazuje pochodzenie przychodów funduszu. Środki Funduszu pochodzą z kilku źródeł. Do pierwszej grupy zaliczają się wpłaty środków pieniężnych ściśle określonych jednostek sektora finansów publicznych, takich jak agencje wykonawcze, instytucje gospodarki budżetowej, państwowych funduszy celowych, państwowych osób prawnych. Owe wpłaty nie dotyczą generalnie samorządowych osób prawnych, jednakże mogą obejmować ich środki pochodzące z dotacji z budżetu, środki pochodzące z budżetu Unii Europejskiej oraz niepodlegające zwrotowi środki z pomocy udzielanej przez państwa członkowskie Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA) oraz środki pochodzące ze źródeł zagranicznych niepodlegające zwrotowi. Drugą grupą przychodów to środki pochodzące z budżetu UE, które za zgodą Komisji Europejskiej mogą zostać przeznaczone na wsparcie realizacji zadań związanych z przeciwdziałaniem COVID-19²⁴. Trzecią grupę przychodów stanowią środki budżetowe: pochodzące zarówno z wpłat z budżetu państwa, jak też z budżetu środków europejskich. Czwartą grupę przychodów Funduszu stanowią wpływy ze skarbowych papierów wartościowych. Wszystkie wymienione przychody stanowią środki publiczne określone w ustawie o finansach publicznych, co oznacza, że w zakresie dysponowania nimi winna być stosowana ustawa o finansach publicznych²⁵. Jako odrębną kategorię środków Fundusz Przeciwdziałania COVID-19 może pozyskiwać środki z wyemitowanych na jego rzecz przez Bank Gospodarstwa Krajowego obligacji krajowych i zagranicznych. Fundusz może pozyskiwać także inne przychody, których źródła w ustawie go powołującej nie zostały doprecyzowane²⁶.

²⁴ Finansowanie lub dofinansowanie ze środków przekazanych przez Komisję Europejską na wsparcie realizacji zadań związanych z przeciwdziałaniem skutkom COVID-19 jest udzielane zgodnie z procedurami obowiązującymi przy ich wykorzystaniu.

²⁵ Art. 4 u.f.p.

²⁶ Są to np. darowizny, które mogą być odliczane w ramach ulg od dochodu w podatku dochodowym. Zob. m.in. art. 52n ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 1426 z późn. zm.).

Głównym kierunkiem przeznaczania środków Funduszu jest finansowanie lub dofinansowanie realizacji zadań związanych z przeciwdziałaniem COVID-19 oraz zwrot wydatków poniesionych na realizację zadań związanych z przeciwdziałaniem COVID-19²⁷. Nadto środki Funduszu mogą być przeznaczone na wykup i zapłatę odsetek od obligacji emitowanych na jego rzecz oraz pokrycie kosztów ich emisji; zwrot BGK środków przekazanych w przypadku niedoboru na rachunku Funduszu, a niezbędnych do terminowej obsługi działań wraz z wynagrodzeniem w wysokości ustalonej z Ministrem Finansów. Ze środków Funduszu dokonuje się wypłaty wynagrodzenia prowizyjnego przysługującego BGK. Wysokość wynagrodzenia jest ustalana w umowie zawartej z Prezesem Rady Ministrów.

Ustawa określa tryb dokonywania wypłat ze środków Funduszu. Wypłaty te są realizowane na podstawie dyspozycji wypłaty składanej do BGK przez Prezesa Rady Ministrów. Prezes Rady Ministrów może upoważnić do składania dyspozycji wypłaty ze środków Funduszu dysponenta części budżetowej lub ministra kierującego określonym działem administracji rządowej, określając jednocześnie zakres tego upoważnienia. Finansowanie lub dofinansowanie może zostać udzielone za pośrednictwem poszczególnych dysponentów części budżetowych, a środki dla poszczególnych dysponentów są gromadzone na wyodrębnionych rachunkach pomocniczych Funduszu. Bank Gospodarstwa Krajowego na podstawie dyspozycji Prezesa Rady Ministrów zawiera z dysponentami części budżetowych porozumienia określające sposób i terminy przekazywania, rozliczania i zwrotu środków oraz ich sprawozdawczości. Finansowanie lub dofinansowanie ze środków Funduszu może być udzielone jednostkom sektora finansów publicznych oraz jednostkom spoza tego sektora.

²⁷ Zgodnie z art. 65 ust 6a ustawy z 31.03.2020 r. o zmianie ustawy o COVID-19 środki Funduszu mogą być przeznaczone na finansowanie, dofinansowanie lub zwrot wydatków poniesionych na realizację zadań związanych z przeciwdziałaniem COVID-19, w przypadku, gdy ustawa lub przepisy odrębne przewidują finansowanie tego rodzaju zadań z budżetu państwa, w tym w formie wpał lub dotacji z budżetu państwa. A także zgodnie z ust. 6b. środki Funduszu mogą być przeznaczone na zwrot wydatków, poniesionych na realizację zadań związanych z przeciwdziałaniem COVID-19 od dnia utworzenia Funduszu.

Odnosząc się do zasad finansowania zadań, należy podkreślić, że w ramach sektora finansów publicznych minister nadzorujący może zlecić podległym i nadzorowanym jednostkom sektora finansów publicznych²⁸ realizację zadań związanych z przeciwdziałaniem COVID-19, zapewniając wsparcie ze środków Funduszu. Przy czym państwowe jednostki budżetowe i jednostki samorządu terytorialnego gromadzą środki z Funduszu na wydzielonym rachunku dochodów i przeznaczają na wydatki związane z przeciwdziałaniem COVID-19 w ramach planu finansowego tego rachunku. Finansowanie lub dofinansowanie ze środków Funduszu stanowi przychód danej jednostki sektora finansów publicznych. W planie finansowym jednostka wyodrębnia przychody z tytułu wsparcia i koszty związane z przeciwdziałaniem COVID-19.

Dokonywane zwroty środków kwalifikowane są w zależności od okresu, jakiego dotyczą. W bieżącym roku budżetowym ów zwrot stanowi zmniejszenie wpływów Funduszu oraz wydatków jednostki sektora finansów publicznych, która otrzymała zwrot środków pieniężnych. Natomiast w kolejnym roku budżetowym stanowi wydatki Funduszu oraz wpływy jednostki sektora finansów publicznych, która otrzymała zwrot środków pieniężnych. Dokonane wpłaty środków pieniężnych stanowią koszty tych jednostek, które ich dokonały.

Na poziomie samorządu terytorialnego środkami dysponują organy zarządzające, które również opracowują plan finansowy dla wydzielonego rachunku dochodów. Po zakończeniu roku budżetowego organy zarządzające JST przedkładają organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego informację o wykonaniu planu finansowego rachunku dochodów²⁹.

Warto także zwrócić uwagę na instytucję promesy ze środków Funduszu Przeciwdziałania COVID-19. W ustawie BGK został upoważniony do udzielania podmiotom uprawnionym do otrzymania środków

²⁸ Chodzi o agencje wykonawcze, instytucje gospodarki budżetowej, państwowe fundusze celowe, państwowe osoby prawne.

²⁹ A. Majchrzak, *Jak gmina ma zaklasyfikować środki otrzymane z Funduszu Przeciwdziałania COVID-19?*, SIP LEX QA 1527681.

z Funduszu zapewnienia, że realizowane przez te jednostki zadania zostaną sfinansowane do wysokości środków ujętych w planie finansowym Funduszu przeznaczonych na udzielanie i realizację promes. Podstawą udzielenia promesy jest dokument potwierdzający przyjęcie zadania do finansowania ze środków Funduszu sporządzony przez Prezesa Rady Ministrów lub osobę upoważnioną do składania dyspozycji wypłaty ze środków Funduszu. Bank realizuje zobowiązania wynikające z udzielonych promes do wysokości środków przeznaczonych na ten cel w planie finansowym Funduszu, w którym uwzględnia się je w wysokości nie mniejszej niż suma kwot wymagalnych w danym roku zobowiązań wynikających z udzielonych promes. W razie likwidacji Funduszu za wymagalne zobowiązania wynikające z udzielonych promes odpowiada Skarb Państwa. Decydujące znaczenie co do szczegółowych zasad udzielania promesy ma umowa zawarta przez BGK i Prezesa Rady Ministrów.

Przytoczenie powyższych zasad wskazuje, iż zasadnicza koncepcja funkcjonowania Funduszu nie uległa zmianie, mimo iż zmianie uległa formuła i miejsce tego Funduszu.

Omówione powyżej reguły wydatkowania środków z Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 ukierunkowane na finansowanie, dofinansowanie lub zwroty związane z walką ze skutkami pandemii nie dają obrazu, jak szeroko jest wykorzystywany ten instrument. Sformułowanie głównego celu przeznaczenia środków Funduszu jest bowiem bardzo ogólne. Odpowiedź na pytanie o konkretne kierunki finansowania i beneficjentów środków Funduszu wymaga szerokiej analizy szeregu aktów prawnych, co w ramach tego opracowania nie jest możliwe. Dlatego tylko sygnalizacyjnie poniżej wskazano owe kierunki finansowania.

Po pierwsze, co wydaje się oczywiste, ze środków pochodzących Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 NFZ finansuje świadczenia opieki zdrowotnej, w tym transportu sanitarnego udzielone przez podmioty wykonujące działalność leczniczą oraz lekarzy i lekarzy dentyistów³⁰,

³⁰ Art. 9 ustawy o COVID-19; ustawa z dnia 14 sierpnia 2020 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zapewnienia funkcjonowania ochrony zdrowia w związku z epidemią COVID-19 oraz po jej ustaniu (Dz. U. poz. 1493).

dotatkowe wynagrodzenia dla personelu medycznego skierowanego do walki z COVID³¹

Po drugie, w celu przeciwdziałania COVID-19 Rada Ministrów może przyjmować programy rządowe udzielania wsparcia finansowego skierowane do poszczególnych przedsiębiorców lub ich grup³². Programy te mogą być finansowane z Funduszu³³.

Po trzecie, ważnym kierunkiem finansowania działań związanych z przeciwdziałaniem COVID-19 jest dofinansowywanie Zakładu Ubezpieczeń Społecznych³⁴ czy Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego³⁵ funduszy celowych zarządzanych przez ZUS: Fundusz Pracy³⁶, Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych³⁷, czy innych funduszy funkcjonujących w BGK np. Fundusz Dopłat do Oprocentowania³⁸.

Po czwarte, z Funduszu może być finansowane wykonywanie zadań objętych poleceniami wydanymi w stosunku do przedsiębiorców przez wojewodów, ministrów czy Premiera³⁹.

³¹ Art. 47 ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 1845 z późn. zm.); zob. szerzej: M. Kwiatkowska, *Dotatkowe wynagrodzenie dla personelu medycznego walczącego z COVID-19*, LEX/el. 2020; T. Zimna, *Skierowanie do pracy przy zwalczaniu epidemii*, LEX/el. 2020.

³² *Uzupełnienie działań Tarczy Antykryzysowej*, materiały Ministerstwa Finansów LEX/el. 2020; *Rozwiązania Ministerstwa Finansów w pakiecie działań tarczy antykryzysowej*, materiały Ministerstwa Finansów LEX/el. 2020.

³³ Art. 2a ustawy o COVID-19.

³⁴ Art. 31zw oraz art. 31zy ust. 22 ustawy o COVID-19.

³⁵ Dofinansowania do ZUS i KRUS mają związek skutkami finansowymi zwolnienia z obowiązku opłacania należności z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne oraz należności z tytułu składek na ubezpieczenie zdrowotne.

³⁶ Art. 31q ustawy o COVID-19. Zob. także: M. Paluszkiwicz, *Komentarz do ustawy o dodatku solidarnościowym przyznawanym w celu przeciwdziałania negatywnym skutkom COVID-19* [w:] *Tarcza antykryzysowa 1.0 - 4.0, ustawa o dodatku solidarnościowym i inne regulacje, jako szczególne rozwiązania w prawie pracy, prawie urzędniczym i prawie ubezpieczeń społecznych związane z COVID-19. Komentarz*, Warszawa 2020, SIP LEX/el; Ł. Pisarczyk, *Prawo pracy wobec kryzysu*, „Państwo i Prawo” 2020, nr 12, s. 73-91.

³⁷ Art. 31a ustawy o COVID-19.

³⁸ Art. 10 ust 4 ustawy z dnia 19 czerwca 2020 r. o dopłatach do oprocentowania kredytów bankowych udzielanych przedsiębiorcom dotkniętym skutkami COVID-19 oraz o uproszczonym postępowaniu o zatwierdzenie układu w związku z wystąpieniem COVID-19 (Dz. U. poz. 1086 z późn. zm.). Szerzej: A. Serzysko, *Dopłaty do kredytów w Tarczy antykryzysowej 4.0*, LEX/el. 2020.

³⁹ Art. 11h ustawy o COVID-19. Zob. m.in. M. Bursztynowicz, *Gospodarowanie odpadami*

Po piąte, Fundusz Przeciwdziałania COVID-19 dofinansowuje realizację zadań przez Turystyczny Fundusz Zwrotów (zwroty dla podróżnych za niezrealizowane imprezy turystyczne z powodu COVID-19)⁴⁰, a także zadań w ramach programu Polski Bon Turystyczny⁴¹.

Po szóste, z Funduszu są dofinansowywane: tzw. jednorazowe oraz dodatkowe postojowe⁴², wsparcie dla portów lotniczych⁴³, wsparcie finansowe operatorów przewozów o charakterze użyteczności publicznej w transporcie kolejowym⁴⁴, wsparcie operatorów pocztowych⁴⁵, wsparcie rynku ubezpieczeń należności handlowych⁴⁶, udzielanie pomocy przedsiębiorcom znajdującym się w trudnej sytuacji ekonomicznej⁴⁷, dodatek solidarnościowy⁴⁸.

Po siódme, środki Funduszu mogą być przeznaczane dla jednostek samorządu terytorialnego m.in. na inwestycje⁴⁹, rekompensaty⁵⁰, wsparcie rozwoju mieszkalnictwa⁵¹, dopłaty do czynszu⁵².

w czasie epidemii, LEX/el. 2020.

⁴⁰ Art. 15ka, 15kb ustawy o COVID-19.

⁴¹ Art. 7 ustawy z dnia 15 lipca 2020 r. o Polskim Bonie Turystycznym (Dz. U. z 2020 r., poz. 1262).

⁴² Art. 15 zs ustawy o COVID-19.

⁴³ Art. 15zzzzba ustawy o COVID-19.

⁴⁴ Art. 15zzzzl² ustawy o COVID-19.

⁴⁵ Art. 165 zzu ustawy o COVID-19.

⁴⁶ Art. 6 ust. 4 ustawy z dnia 16 lipca 2020 r. o wsparciu rynku ubezpieczeń należności handlowych w związku z przeciwdziałaniem skutkom gospodarczym COVID-19 (Dz. U. poz. 1422).

⁴⁷ Art. 51 ustawy z dnia 16 lipca 2020 r. o udzielaniu pomocy publicznej w celu ratowania lub restrukturyzacji przedsiębiorców (Dz. U. poz. 1298).

⁴⁸ Ustawa z dnia 19 czerwca 2020 r. o dodatku solidarnościowym przyznawanym w celu przeciwdziałania negatywnym skutkom COVID-19 (Dz. U. poz. 1068).

⁴⁹ Art. 65 ust 28 ustawy z 31.03.2020 r. o zmianie ustawy COVID-19. Zob. Uchwała nr 102 Rady Ministrów z dnia 23 lipca 2020 r. w sprawie wsparcia na realizację zadań inwestycyjnych przez jednostki samorządu terytorialnego (Mon. Pol. 2020 r. poz. 662, ze zm.). Szerzej: J. Kisielewska, Środki z Rządowego Funduszu Inwestycji Lokalnych w ujęciu księgowym i bilansowym w JST, LEX/el. 2020.

⁵⁰ Art. 31zzm ustawy o COVID-19. Zob. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 30 września 2020 r. w sprawie wsparcia finansowego jednostek prowadzących działalność kulturalną w dziedzinie teatru, muzyki lub tańca (Dz. U. z 2020 r., poz. 1729); S. Liżewski, *Czy gmina, aby otrzymać rekompensatę opłaty targowej w 2021 roku musi złożyć wniosek o jej wypłacenie?*, SIP LEX QA 1606260.

⁵¹ Art. 24 ustawy z dnia 10 grudnia 2020 r. o zmianie niektórych ustaw wspierających rozwój mieszkalnictwa (Dz. U. z 2021 r. poz. 11).

⁵² Art. 15zzzig ustawy o COVID-19.

Po ósme, wyodrębniono także w przepisach zasady finansowania z Funduszu podmiotów (samorządowe instytucje kultury, organizacje pozarządowe, przedsiębiorców) prowadzących działalność w dziedzinie teatru, muzyki lub tańca⁵³ czy Polskiego Instytutu Sztuki Filmowej⁵⁴.

Trzeba wskazać, że rozpiętość szczegółowych zadań mieszczących się w pojęciu przeciwdziałania COVID jest bardzo obszerna i kazuistyczna, bynajmniej powyższe wyliczenie nie wyczerpuje kierunków finansowania zadań przez Fundusz. Nadto przedłużający się stan zagrożenia epidemicznego i jego negatywne skutki dla społeczeństwa i gospodarki prowokują dokonywanie zmian w rozwiązaniach pomocowych oraz wprowadzenie nowych instrumentów. Warto też podkreślić, że Fundusz Przeciwdziałania COVID-19 jest ważnym, ale nie jedynym instrumentem finansowym wykorzystywanym w tym zakresie, jednakowoż z cytowanych wyżej przepisów wynika, że pozostaje on w silnym związku z innymi „urządzeniami finansowymi”, a zakres jego finansowego oddziaływania jest ogromny.

4. Wnioski

Przedstawione w niniejszym opracowaniu zagadnienia pozwalają na zaprezentowanie dość ogólnego wniosku, iż Fundusz w założeniu miał stać się urządzeniem uniwersalnym o wielowektorowych kierunkach oddziaływania. Przyjęcie takiej formuły Funduszu wymagało stworzenia maksymalnie elastycznej konstrukcji, co być może sprzyja praktycznemu wykorzystywaniu środków Funduszu, ale w sposób poważny utrudnia odkodowanie jego charakteru prawnego. W tym kontekście pojawia się znacznie więcej pytań, niż udaje się znaleźć odpowiedzi na nie.

Podkreślenia wymaga, iż obecny status Funduszu Przeciwdziałania COVID-19, choć jest on bardzo zbliżony w swej konstrukcji prawnej do państwowych funduszy celowych, nie może być od kwietnia 2020 r. uznany za taką formę organizacyjno-prawną. Ulokowanie go natomiast w BGK i przekazanie bankowi, czyli instytucji spoza sektora finansów

⁵³ Art. 65 ust 29 ustawy z 31.03.2020 r. o zmianie ustawy COVID-19.

⁵⁴ Art. 31z ustawy o COVID-19.

publicznych, kompetencji do prowadzenia gospodarki finansowej, zdecydowanie lokuje przedmiotowy Fundusz poza sektorem finansów publicznych. Rodzi to z kolei niezwykle istotne z punktu widzenia finansów publicznych konsekwencje.

Uzasadnione w tym aspekcie są pytania o zakres kontroli jego gospodarki finansowej. Jest to kwestia istotna, gdyż procedury pozyskiwania środków publicznych (!) i dokonywanie wydatków publicznych następują w oparciu o dużą dyskrecjonalność działań, głównie Prezesa Rady Ministrów, ale także poszczególnych ministrów. Natomiast trudno doszukać się w obowiązujących przepisach szczegółowych mechanizmów kontrolnych. Ogólnikowe stwierdzenie wobec jednostki spoza sektora finansów publicznych, iż sprawozdawczość następuje na zasadach obowiązujących w procedurze budżetowej, jest daleko niewystarczające i budzi uzasadnione wątpliwości.

Odrębnie rodzi się pytanie o kwestię wliczania zobowiązań Funduszu do długu publicznego (obligacje są emitowane przez BGK). W piśmiennictwie obrazowo oceniono, iż zmiana formuły Funduszu z państwowego funduszu celowego w obecną konstrukcję funduszu BGK stanowi „kolejny wehikuł do omijania konstytucyjnego progu długu publicznego”⁵⁵.

Inną ważną kwestią, wypracowaną dla finansów publicznych w ostatnim dwudziestoleciu, jest zachowanie standardów jawności finansów. Niestety, w tym zakresie funkcjonowanie Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 budzi uzasadnione wątpliwości. Niestety nie jest dostępny dla opinii publicznej plan finansowy Funduszu – nie jest ujmowany w ustawie budżetowej, próżno też szukać go w dokumentach opublikowanych przez BGK, Kancelarię Premiera czy jakiegokolwiek strony rządowej⁵⁶. Nawet zakres przeznaczenia środków, ich poziomu i proporcji wykorzystania nie jest w pełni upubliczniony⁵⁷.

⁵⁵ S. Dudek, „Covidyzacja” finansów publicznych w APK?, <https://pracodawcy.rp.pl/aktualnosci-koronawirus/covidyzacja-finansow-publicznych-w-apk> (dostęp: 26.01.2021).

⁵⁶ B. Godusławski, *Premier przedłużył działanie Funduszu Przeciwdziałania COVID-19*, <https://businessinsider.com.pl/firmy/dla-firm/fundusz-przeciwdzialania-covid-19-przedluzony-przez-premiera-morawieckiego/qt3npch> (dostęp: 26.01.2021).

⁵⁷ M. Chądzyński, *Z Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 wydano dotąd 65 mld zł. Na co –*

Konkludując, można stwierdzić, że przyjęcie aktualnej formuły funkcjonowania Funduszu stanowi rzeczywiście antidotum finansowe na problemy związane z pandemią, daje bowiem dużą elastyczność w dysponowaniu środkami, a dyskrecjonalne podejmowanie decyzji umożliwia dość sprawne reagowanie na zmieniającą się sytuację pandemiczną. Trzeba też wskazać, że Fundusz stanowi również antidotum dla nadmiernego obciążenia budżetu i wzrostu długu publicznego. Wydaje się jednak, że perspektywa funkcjonowania finansów państwa po pandemii wymaga większej dbałości o respektowanie wypracowanych reguł w prawie finansów publicznych.

BIBLIOGRAFIA

Wykaz literatury

1. Bursztynowicz M., *Gospodarowanie odpadami w czasie epidemii*, LEX/el. 2020.
2. Chądzyński M., *Fundusz Przeciwdziałania COVID-19: Miliardy na walkę z kryzysem, których nie widać w państwowym budżecie*, „Gazeta Prawna” z 20 lipca 2020 r.
3. Chądzyński M., *Z Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 wydano dotąd 65 mld zł. Na co – trzeba się domyślać*, „Gazeta Prawna” z 6 października 2020 r.
4. Cieślak-Wróblewska A., *Fundusz Przeciwdziałania COVID-19. Szybka reakcja na kryzys*, <https://www.parkiet.com/Gospodarka---Kraj/304039972-Fundusz-Przeciwdzialania-Covid-19-Szybka-reakcja-na-kryzys.html>
5. Dudek S., *„Covidyzacja” finansów publicznych w APK?*, <https://pracodawcy.rp.pl/aktualnosci-koronawirus/covidyzacja-finansow-publicznych-w-apk>
6. Godusławski B., *Premier przedłużył działanie Funduszu Przeciwdziałania COVID-19*, <https://businessinsider.com.pl/firmy/dla-firm/fundusz-przeciwdzialania-covid-19-przedluzony-przez-premiera-morawieckiego/qt3npch>

trzeba się domyślać, „Gazeta Prawna” z 6 października 2020 r.; *idem Fundusz Przeciwdziałania COVID-19: Miliardy na walkę z kryzysem, których nie widać w państwowym budżecie*, „Gazeta Prawna” z 20 lipca 2020 r.

7. Kisielewska J., Środki z Rządowego Funduszu Inwestycji Lokalnych w ujęciu księgowym i bilansowym w JST, LEX/el. 2020.
8. Kucia-Guściora B., *Status prawny funduszy celowych*, „Ruch Prawniczy Ekonomiczny i Socjologiczny” 2004, nr 4.
9. Kucia-Guściora B., „*Wolne środki*” w ustawie o finansach publicznych z perspektywy kompetencji Ministra Finansów, „Prawo Budżetowe Państwa i Samorządu” 2019, nr 2.
10. Kwiatkowska M., *Dodatkowe wynagrodzenie dla personelu medycznego walczącego z COVID-19*, LEX/el. 2020.
11. Liżewski S., *Czy gmina, aby otrzymać rekompensatę opłaty targowej w 2021 roku musi złożyć wniosek o jej wypłacenie?*, SIP LEX QA 1606260.
12. Łojko N., *Zwalczanie pandemii SARS-CoV-2 – na styku kompetencji krajowych i europejskich. Wybrane zagadnienia*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2020, nr 8.
13. Majchrzak A., *Jak gmina ma zaklasyfikować środki otrzymane z Funduszu Przeciwdziałania COVID-19?* SIP LEX QA 1527681.
14. Mekliński M., *Finanse publiczne 2010. Tekst nowej ustawy o finansach publicznych z praktycznym omówieniem*, Warszawa 2010.
15. A. Mierzwa, [w:] P. Smoleń (red.), *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, Warszawa 2014.
16. Paluszkiwicz M., *Komentarz do ustawy o dodatku solidarnościowym przyznawanym w celu przeciwdziałania negatywnym skutkom COVID-19 [w:] Tarcza antykryzysowa 1.0 - 4.0, ustawa o dodatku solidarnościowym i inne regulacje, jako szczególne rozwiązania w prawie pracy, prawie urzędniczym i prawie ubezpieczeń społecznych związane z COVID-19. Komentarz*, Warszawa 2020, SIP LEX/ el.
17. Pisarczyk Ł., *Prawo pracy wobec kryzysu*, „Państwo i Prawo” 2020, nr 12.
18. Serzysko A., *Dopłaty do kredytów w Tarczy antykryzysowej 4.0*, LEX/el. 2020.
19. *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, red. P. Smoleń, Warszawa 2014.
20. Zimna T., *Skierowanie do pracy przy zwalczaniu epidemii*, LEX/el. 2020.

Wykaz aktów prawnych

1. Ustawa z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 1426 z późn. zm.).
2. Ustawa o Banku Gospodarstwa Krajowego z dnia 14 marca 2003 r. (t.j. Dz. U. z 2020 r., poz. 1198).
3. Ustawa z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 1845 ze zm.).
4. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 869).
5. Ustawa z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz. U. poz. 374, 567 i 568).
6. Ustawa z dnia 31 marca 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 568 ze zm.).
7. Ustawa z dnia 16 kwietnia 2020 r. o szczególnych instrumentach wsparcia w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2 (Dz. U. z 2020 r., poz. 695).
8. Ustawa z dnia 19 czerwca 2020 r. o dopłatach do oprocentowania kredytów bankowych udzielanych przedsiębiorcom dotkniętym skutkami COVID-19 oraz o uproszczonym postępowaniu o zatwierdzenie układu w związku z wystąpieniem COVID-19 (Dz. U. z 2020 r., poz. 1086).
9. Ustawa z dnia 19 czerwca 2020 r. o dodatku solidarnościowym przyznawanym w celu przeciwdziałania negatywnym skutkom COVID-19 (Dz. U. poz. 1068).
10. Ustawa z dnia 15 lipca 2020 r. o Polskim Bonie Turystycznym (Dz. U. z 2020 r., poz. 1262).
11. Ustawa z dnia 16 lipca 2020 r. o wsparciu rynku ubezpieczeń należności handlowych w związku z przeciwdziałaniem skutkom gospodarczym COVID-19 (Dz. U. poz. 1422).

12. Ustawa z dnia 16 lipca 2020 r. o udzielaniu pomocy publicznej w celu ratowania lub restrukturyzacji przedsiębiorców (Dz. U. poz. 1298).
13. Ustawa z dnia 14 sierpnia 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz ustawy o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2020 r., poz. 1478).
14. Ustawa z dnia 14 sierpnia 2020 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zapewnienia funkcjonowania ochrony zdrowia w związku z epidemią COVID-19 oraz po jej ustaniu (Dz. U. poz. 1493).
15. Ustawa z dnia 19 czerwca 2020 r. o dopłatach do oprocentowania kredytów bankowych udzielanych przedsiębiorcom dotkniętym skutkami COVID-19 oraz o uproszczonym postępowaniu o zatwierdzenie układu w związku z wystąpieniem COVID-19 (Dz. U. poz. 1086 z późn. zm.).
16. Ustawa z dnia 10 grudnia 2020 r. o zmianie niektórych ustaw wspierających rozwój mieszkalnictwa (Dz. U. z 2021 r. poz. 11).
17. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 30 września 2020 r. w sprawie wsparcia finansowego jednostek prowadzących działalność kulturalną w dziedzinie teatru, muzyki lub tańca (Dz. U. z 2020 r., poz. 1729).
18. Uchwała nr 102 Rady Ministrów z dnia 23 lipca 2020 r. w sprawie wsparcia na realizację zadań inwestycyjnych przez jednostki samorządu terytorialnego (Mon. Pol. 2020 r. poz. 662, ze zm.).

Inne materiały

1. Rządowy projekt ustawy o finansach publicznych, Druk sejmowy Nr 1181, Sejm VI kadencji, Uzasadnienie, s. 6.
2. Rządowy projekt ustawy o szczególnych instrumentach wsparcia w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2 (Druk Sejmowy nr 330, Sejm IX Kadencji).

3. *Uzupełnienie działań Tarczy Antykryzysowej*, materiały Ministerstwa Finansów LEX/el. 2020.

4. *Rozwiązania Ministerstwa Finansów w pakiecie działań tarczy antykryzysowej*, materiały Ministerstwa Finansów LEX/el. 2020.

Fundusz Gwarancji Płynnościowych – aspekty finansowoprawne

Liquidity Guarantee Fund – financial and legal aspects

Streszczenie

W opracowaniu omówiono zagadnienia dotyczące Funduszu Gwarancji Płynnościowych utworzonego przy Banku Gospodarstwa Krajowego. Obszarami zainteresowań w czynionych analizach były kwestie dotyczące źródeł środków gromadzonych w ramach ww. Funduszu, rola Banku Gospodarstwa Krajowego w tym obszarze zaangażowania środków publicznych, a także przeznaczenie wpływów Funduszu Gwarancji Płynnościowych. Ze względu na przyjęty kierunek analizy potrzebne było także nawiązanie do wymiaru finansowego wprowadzonych rozwiązań prawnych poprzez odniesienie się do ustaw budżetowych.

Celem opracowania jest ustalenie rodzaju wpływów uwzględnianych w ramach Funduszu Gwarancji Płynnościowych, ich charakteru z uwzględnieniem celom stawianym temu Funduszowi. Ze względu na przyjętą metodologię liczenia długu publicznego w Polsce i w Unii Europejskiej potrzebne było także ustalenie wpływu działań podejmowanych w ramach Funduszu Gwarancji Płynnościowych na stan zadłużenia publicznego.

Wytyczony cel implikował potrzebę wykorzystania dogmatycznej metody badawczej, a także analizy prawnej aktów prawa powszechnie obowiązującego oraz rozstrzygnięć Trybunału Konstytucyjnego.

W niezbędnym zakresie wykorzystano również metodę statystyczną, co umożliwiło ukazanie wymiaru finansowego omawianych zagadnień i ich wpływu na stan finansów publicznych.

We wnioskach końcowych wskazano na potrzebę bieżącego monitorowania stanu zadłużenia publicznego związanego z funkcjonowaniem Funduszu Gwarancji Płynnościowych, a także wprowadzania przejrzystych i adekwatnych do potrzeb rozwiązań prawnych, które służyć będą rozwojowi gospodarstwu i stabilności finansów publicznych w czasach pandemii wywołanej SARS CoV-2.

Słowa kluczowe: Fundusz Gwarancji Płynnościowych, poręczenia, gwarancje, zadłużenie publiczne

Abstract

The study discusses the issues of the Liquidity Guarantee Fund established at Bank Gospodarstwa Krajowego. The interest areas in the analysis include matters of sources of funds gathered in the said Fund, the role of Bank Gospodarstwa Krajowego in this plane of public funds involvement and also allocation of the receipts to the Liquidity Guarantee Fund. Due to the direction of the analysis, it was necessary to also refer to the financial dimension of the introduced legal solutions by invoking budget legislation.

The study aims to establish the type of receipts taken into account in the framework of the Liquidity Guarantee Fund and their nature, considering goals assigned to this Fund. Due to the adopted methodology of calculating government debt in Poland and in the European Union, it was also necessary to establish the impact of actions taken under the Liquidity Guarantee Fund on the state of government debt.

The goal made it necessary to use the method of interpretation of applicable laws and also a legal analysis of acts of law universally in force and decisions of the Constitutional Tribunal. The statistical method is also used to the necessary extent, which allowed showing the financial dimension of the discussed issues and their impact on the state of public finances.

The need for on-going monitoring of the state of government debt associated with the operation of the Liquidity Guarantee Fund was demonstrated in conclusions as well as the need to introduce transparent and relevant legal solutions which will serve to aid economic development and stability of public finances in the time of the pandemic caused by SARS-CoV-2.

Key words: Liquidity Guarantee Fund, sureties, guarantees, government debt

1. Wprowadzenie

Instrumenty systemu poręczeniowo-gwarancyjnego mogą stanowić skuteczne narzędzia minimalizowania skutków pandemii wywołanej SARS-CoV-2. Ważne i zarazem potrzebne jest jednak podejmowanie działań adekwatnych do istniejących okoliczności, potrzeb wynikających z aktualnej sytuacji gospodarczej. Tylko wtedy możliwe będzie sprawne działanie państwa, podejmowanie inicjatyw związanych z efektywnym realizowaniem poszczególnych zadań publicznych, a także niwelowanie negatywnego oddziaływania pandemii na gospodarkę.

Działalność BGK oraz tworzonych przy nim funduszy powiązana jest ściśle z systemem poręczeniowo-gwarancyjnym. Zadania nałożone na ww. podmioty są realizowane z wykorzystaniem środków publicznych. W związku z powyższym potrzebne jest publikowanie informacji dotyczących poręczeń i gwarancji udzielonych przez BGK w ramach programów rządowych oraz Funduszu Gwarancji Płynnościowych. Umożliwia to bowiem monitorowanie stanu bezpieczeństwa finansów publicznych, prawidłowości gospodarowania środkami publicznymi i poszanowanie zasad prawidłowej gospodarki finansowej. Jawność informacji dotyczących zarówno państwowego długu publicznego, jak i zobowiązań niewymagalnych związanych z systemem poręczeniowo-gwarancyjnym jest przejawem troski o zachowanie równowagi w sektorze finansów publicznych.

Doświadczenia końca pierwszej dekady XX wieku wskazują na istotne znaczenie poręczeń i gwarancji uregulowanych w ustawie z dnia 8 maja 1997 r. o poręczeniach i gwarancjach udzielanych przez Skarb Państwa oraz niektóre osoby prawne¹ w inicjowaniu postaw prorozwojowych (pobudzanie ich aktywności gospodarczej) w różnych grupach podmiotów. Dlatego również w okresie pandemii wywołanej SARS-CoV-2 należy nie tylko wykorzystać doświadczenia z lat poprzednich, ale także dostosowywać rozwiązania prawne systemu poręczeniowo-gwarancyjnego do istniejących potrzeb. Stanowi to asumpt do analizy rozwiązań finansowoprawnych dotyczących Funduszu Gwarancji Płynnościowych (FGP), którego celem jest umożliwienie niektórym podmiotom utrzymania ich płynności finansowej.

W opracowaniu uwzględniono stan prawny na dzień 16.01.2021 r.

2. Fundusz Gwarancji Płynnościowych i źródła środków gromadzonych w jego ramach

Fundusz Gwarancji Płynnościowych stanowi przykład normatywnych inicjatyw podejmowanych w celu zapobieżenia negatywnym skutkom oddziaływania na gospodarkę polską pandemii SARS-CoV-2 przy zaangażowaniu środków publicznych. Przy tworzeniu poszczególnych rozwiązań prawnych dotyczących FGP ustawodawca wzorował się na przepisach u.p.g. dotyczących Krajowego Funduszu Gwarancyjnego². Dlatego też istnieje daleko idąca zbieżność rozwiązań prawnych dotyczących środków gromadzonych w FGP i KFG³. Fundusz Gwarancji Płynnościowych sprzyja zapewnieniu płynności finansowej beneficjentom tych gwarancji. Wiąże się to jednocześnie z ingerencją „państwa” w gospodarkę wolnorynkową, bowiem nie wszystkie

¹ Ustawa z dnia 8 maja 1997 r. o poręczeniach i gwarancjach udzielanych przez Skarb Państwa oraz niektóre osoby prawne (t. j. Dz.U. z 2020 r. poz. 122 ze zm.), dalej: u.p.g.

² Dalej: KFG.

³ Por. art. 70 ust. 3 Ustawy z 31 dnia marca 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2020 r. poz. 568), dalej: ustawa zmieniająca z 2020 r., oraz art. 34g ust. 3 u.p.g.

podmioty będą uprawnione do skorzystania ze wsparcia w ramach FGP. Z punktu widzenia podstawowej w systemie prawa polskiego zasady demokratycznego państwa prawa, uzasadnia to potrzebę skrupulatnego uregulowania zasad i procedury podziału środków gromadzonych w FGP. W uzasadnieniu⁴ do ustawy zmieniającej z 2020 r. jako główny cel FGP wskazano finansowanie działalności BGK w zakresie udzielania poręczeń i gwarancji spłaty kredytów w związku z pandemią SARS-CoV-2. Ustawodawca zdecydował się na przykładowe wyliczenie źródeł środków gromadzonych w ramach FGP, które mogą być wykorzystane na ww. cel. Ich analiza wiąże się z ogólną konkluzją, że są to środki tak budżetowe, jak i pozabudżetowe.

Jako pierwsze wskazano źródła powiązane z systemem poręczeniowym i gwarancyjnym, ponieważ do środków FGP zaliczono zarówno wpływy z opłat prowizyjnych⁵ za poręczenia i gwarancje, jak i wpływy z tytułu odzyskanych kwot zapłaconych przez BGK w wykonaniu umowy poręczenia lub gwarancji. W obu przypadkach ustawodawca zastrzegł, że chodzi o poręczenia i gwarancje finansowane ze środków FGP. Opłata prowizyjna, o której mowa, jest opłatą publiczną. W literaturze finansowoprawnej⁶ przyjmuje się, że daniną publiczną jest przymusowe, bezzwrotne i powszechne świadczenie pieniężne o charakterze publicznoprawnym, stanowiące dochód państwa lub innego podmiotu publicznego, które nakładane jest jednostronnie, tzn. władczo przez

⁴ Uzasadnienie do rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw, druk nr 299, Sejm IX kadencji, <http://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/druk.xsp?nr=299> (dostęp: 7.01.2021), s. 125.

⁵ Szerzej na temat konstrukcji prawnej opłaty prowizyjnej: W. Bożek, *Konstrukcja prawna opłaty prowizyjnej od poręczeń i gwarancji udzielanych przez Skarb Państwa*, [w:] Z. Ofiarski (red.), *XXV lat przeobrażeń w prawie finansowym i prawie podatkowym – ocena dokonań i wnioski na przyszłość*, Szczecin 2014, s. 25-34.

⁶ Por. T. Dębowska-Romanowska, *Pojęcie podatków i innych danin publicznych w świetle konstytucji*, [w:] W. Miemieć (red.), *Księga jubileuszowa Profesora Ryszarda Mastalskiego. Stanowienie i stosowanie prawa podatkowego*, Wrocław 2009, s. 120, a także: *eadem*, *Konstytucyjne podstawy nakładania podatków i innych danin publicznych*, [w:] H. Dzwonkowski (red.), *Prawo podatkowe*, Warszawa 2012, s. 21–25 oraz J. Gliniecka, *Opłaty publiczne*, [w:] C. Kosikowski, E. Ruśkowski (red.), *Finanse publiczne i prawo finansowe*, Warszawa 2008, s. 616–627.

organ publicznoprawny. W omawianym przypadku główną funkcją opłaty prowizyjnej jest funkcja kompensacyjna i odszkodowawcza, co nie wyłącza możliwości wskazania również innych funkcji tej daniny publicznej, np. stymulacyjnej czy prewencyjnej⁷. Uwzględniając ww. funkcje, można uznać, że wysokość uiszczanej opłaty prowizyjnej powinna być uzależniona od ustalenia nakładu pracy, tzn. wartości świadczenia, które stanowi korzyść dla podmiotu uiszczającego tę opłatę. Z daniny tej powinny być pokrywane wydatki podmiotu publicznoprawnego wynikające z dokonanych w ramach określonego stosunku czynności lub świadczonych usług⁸. Z drugiej jednak strony nie można wysokości ustalanej opłaty prowizyjnej od gwarancji z FGP rozpatrywać z pominięciem tego, że Fundusz ten został utworzony z myślą o aktywizowaniu działalności przedsiębiorców, których sytuacja finansowa nie jest płynna. Dlatego funkcja fiskalna omawianych danin nie powinna być uznawana za podstawową. Przykładowo można wskazać, że stawki opłaty prowizyjnej za gwarancje z FGP pobierane są z góry za cały okres gwarancji. Ich wysokość uzależniono od okresu oraz od rodzaju przedsiębiorcy korzystającego z gwarancji. Dla średniego przedsiębiorcy przewidziano dwie stawki opłaty prowizyjnej uzależnione od okresu kredytu. W przypadku kredytu do 1 roku pobierano opłatę prowizyjną w stawce 0,25%, zaś przy kredycie na okres od 1 roku do 2 lat stawka ta wynosił już 0,55%. Wyższe opłaty prowizyjne przewidziano w przypadku dużego przedsiębiorcy, stanowiące odpowiednio: 0,50% (na okres kredytu do 1 roku) oraz 1,15% (na okres kredytu od 1 roku do 2 lat)⁹. Wysokość opłat prowizyjnych skalkulowana została zatem na poziomie preferencyjnym, co również można uznać za formę wsparcia dla przedsiębiorców przez państwo.

⁷ Por. orzecznictwo dotyczące opłat publicznych, np. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 16 marca 2010 r., sygn. K. 24/2008, OTK 2010/3A, poz. 22, czy też wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 19 lipca 2011 r., sygn. P. 9/2009, OTK 2011/6A, poz. 59.

⁸ Szerzej: J. Gliniecka, *Opłaty publiczne w Polsce. Analiza prawna i funkcjonalna*, Bydgoszcz-Gdańsk 2007, s. 261.

⁹ <https://www.bgk.pl/programy-i-fundusze/fundusze/fundusz-gwarancji-plynnosciowych/gwarancja-plynnosciowa/faq/> (dostęp: 13.01.2021).

Uwzględniając wskazane ustawowo źródła wpływów FGP, z jednej strony należy pozytywnie ocenić dążenie do oparcia omawianych rozwiązań prawnych na wpływach związanych *stricto* z systemem poręczeniowo-gwarancyjnym. Świadczyć to może o konsekwentnym dążeniu ustawodawcy do zapewnienia samowystarczalności systemu poręczeniowo-gwarancyjnego. Z drugiej jednak strony nieracjonalne jest założenie, że faktycznie sytuacja ta mogłaby mieć miejsce. Jak wyżej wskazano, opłata prowizyjna ustalona została na preferencyjnym poziomie, gdyż jej funkcja fiskalna nie jest nadrzędna. Poza tym nie można zapominać, że w omawianym przypadku instrumenty systemu poręczeniowo-gwarancyjnego skierowane są do przedsiębiorców, którzy dążą do utrzymania płynności finansowej, ze względu na swoją trudną sytuację finansową, wynikającą ze stanu pandemicznego. Potrzeba sięgania do alternatywnych źródeł pokrycia wydatków i kosztów, spłat zobowiązań i zwrotu BGK środków własnych, o których mowa w art. 70 ust. 2 ustawy zmieniającej z 2020 r., będzie zatem niezbędna.

Wpływy FGP stanowią także odsetki z tytułu oprocentowania środków FGP oraz wpływy z darowizn i zapisów na rzecz FGP. Nie są to zatem źródła budżetowe, a powiązane ściśle z FGP. Można uznać, że tworzy się w ten sposób pozabudżetową formę zasilania FGP. Należy to ocenić pozytywnie, gdyż działanie to może przynieść oszczędności budżetowi państwa i będzie stanowić racjonalną formę zagospodarowania środków gromadzonych w ramach Funduszu. Omawiany FGP tworzą również środki z zaciągniętych kredytów i pożyczek oraz wyemitowanych przez BGK na rzecz FGP obligacji. Pozabudżetowym źródłem środków pieniężnych FGP są też środki z Funduszu Przeciwdziałania COVID-19¹⁰, czyli z państwowego funduszu celowego utworzonego

¹⁰ Dalej: FP COVID-19. Środki FP COVID-19 pochodzą z wpłat środków pieniężnych jednostek sektora finansów publicznych, o których mowa w art. 9 pkt 5-8 i 14 Ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (t.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 305 ze zm., dalej: u.f.p.) (z wyłączeniem samorządowych osób prawnych oraz z wyjątkiem środków pochodzących z dotacji z budżetu i środków zagranicznych, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 u.f.p.), a także środków zagranicznych, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 u.f.p., które za zgodą Komisji Europejskiej mogą zostać przeznaczone na wsparcie realizacji zadań związanych z przeciwdziałaniem COVID-19. Wśród źródeł przychodów FP COVID-19 wskazać należy także wpływy ze skarbowych papierów

w celu finansowania lub dofinansowania realizacji zadań związanych z przeciwdziałaniem COVID-19 (FPC). Warto w tym miejscu podkreślić, że zobowiązania FPC także nie są uwzględniane w państwowym dźugu publicznym, dlatego te¿ nie wpłynęły one na jego kwotę, ale zgodnie z ujęciem dźugu publicznego w metodologii unijnej (ujęcie dźugu EDP) emisje obligacji BGK na rzecz tego funduszu spowodowały zwiększenie polskiego zadźuzenia publicznego w trzecim kwartale 2020 r. o ponad 39 mld PLN¹¹, zaś łączna kwota zobowięzań związanych z FPC to ponad 81 mld PLN¹².

Odrębną kategorię wpływów FGP stanowią środki z budżetu państwa, przekazywane przez ministra właściwego do spraw finansów publicznych. Zastrze¿ono jednak, że mogą to być środki w wysokości umożliwiającej pokrycie określonych ustawowo kosztów i wydatków (art. 70 ust. 2 ustawy zmieniającej z 2020 r.) i które nie znajdują pokrycia w pozostałych wskazanych w art. 70 ust. 3 ustawy zmieniającej z 2020 r. wpływach. Oznacza to, że środki z budżetu państwa mają charakter uzupełniający (niepodstawowy). Z drugiej jednak strony, projektodawca w katalogu wpływów zasilających FGP wskazuje na pierwszym miejscu (używając zwrotu „przede wszystkim”¹³) właśnie te środki. Trudno zatem jednoznacznie ocenić intencje ustawodawcy w tym zakresie. Z pewnością jednak wpłaty z budżetu państwa zapewnią płynność Funduszu.

Ustawodawca dopuszcza również możliwość gromadzenia w ramach FGP wpływów z innych tytułów, które nie zostały bli¿ej określone. Ogólne ujęcie tych wpływów z pewnością zapewnia elastyczność w kształtowaniu przyszłych środków FGP i efektywność montażu finansowego tego Funduszu, przez który należy rozumieć określenie udziału poszczególnych źródeł finansowania w okresie jej realizacji.

wartościowych, oraz środki z wyemitowanych przez BGK na rzecz FP COVID-19 obligacji. Poza ww. ustawodawca przewidział również budżetowe wpływy ww. państwowego funduszu celowego, tzn. wpłaty z budżetu państwa, w tym budżetu środków europejskich. Środki FP COVID-19 mogą stanowić również inne przychody.

¹¹ Ministerstwo Finansów, Zadźuzenie Sektora Finansów Publicznych III kw./2020, Warszawa 10.12.2020 r., s. 1.

¹² *Ibidem*, s. 7.

¹³ Uzasadnienie..., nr 299, s. 125.

3. Rola Banku Gospodarstwa Krajowego w Funduszu Gwarancji Płynnościowych

Bank Gospodarstwa Krajowego jest bankiem państwowym i zgodnie z art. 9 pkt 14 u.f.p. nie jest jednostką sektora finansów publicznych¹⁴. Ma to istotne znaczenie z punktu widzenia art. 73 ust. 1 u.f.p., bowiem państwowy dług publiczny oblicza się jako wartość nominalną zobowiązań jednostek sektora finansów publicznych po wyeliminowaniu wzajemnych zobowiązań między jednostkami tego sektora. Zgodnie z intencją ustawodawcy zobowiązania zarówno BGK, jak i powiązanych z nim funduszy (a zatem FGP, czy też FPC) nie są wliczane do państwowego długu publicznego, choć są to kwoty (środki publiczne) przyjmujące wymiar co najmniej kilkudziesięciu miliardów złotych rocznie.

W rozdziale pierwszym wspomniano o odmiennej metodologii liczenia długu publicznego przyjętej w UE. Zgodnie z nią zadłużenie funduszy utworzonych w ramach BGK jest zaliczane do długu sektora instytucji rządowych i samorządowych¹⁵. Zakres podmiotowy długu publicznego w ujęciu metodologii UE jest zatem szerszy od wynikającego z art. 73 ust. 1 u.f.p.¹⁶, w którym ustawodawca stanowi o zobowiązaniach (wyliczonych enumeratywnie w art. 9 u.f.p.) jednostek sektora finansów publicznych po konsolidacji. Chcąc ocenić, które z ww. ujęć metodologicznych liczenia długu publicznego jest właściwsze, można pokusić się o uwagę, że intencją ustrojodawcy, który ustalił konstytucyjny limit zadłużenia w art. 216

¹⁴ Por. M. Ciałak, *komentarz do art. 9 u.f.p.*, [w:] Z. Ofiarski (red.), *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, Warszawa 2019, s. 137 oraz C. Kosikowski, *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, wyd. II, Warszawa 2011, komentarz do art. 9 u.f.p., Lex (dostęp: 13.01.2021).

¹⁵ E. Lotko, U. Zawadzka-Pąk, *Problemy terminologiczne i definicyjne deficytu i długu w polskim i unijnym prawie finansów publicznych*, „Prawo Budżetowe Państwa i Samorządu” 2016, nr 2, s. 57-58.

¹⁶ Szerzej: K. Marchewka-Bartkowiak, *Problem długu publicznego w Unii Europejskiej ze szczególnym uwzględnieniem kryteriów z Maastricht*, „Studia BAS” 2010, nr 3, s. 182-183 oraz K. Święch-Kujawska, *komentarz do art. 73 u.f.p.*, [w:] Z. Ofiarski (red.), *Ustawa o finansach...*, s. 514; M. Józwiak, *Pojęcie długu. Statystyka długu publicznego. Metodologia ustalania zadłużenia*, [w:] P. Walczak (red.), *Zadłużenie jednostek samorządu terytorialnego. Wyzwania w obliczu nowej perspektywy finansowej UE*, Warszawa 2014, s. 5-7, https://www.ksiegarnia.beck.pl/media/product_custom_files/1/1/11168-zadluzenie-jednostek-samorządu-terytorialnego-wyzwania-w-obliczu-nowej-perspektywy-finansowej-ue-piotr-walczak-darmowy-fragment.pdf (dostęp: 16.01.2021).

ust. 5 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.¹⁷, było wzorowanie się na rozwiązaniach unijnych¹⁸. Z tej perspektywy pomijanie w długu publicznym zadłużenia funduszy utworzonych w BGK trzeba uznać za niewłaściwe. W długu publicznym powinno się bowiem uwzględniać zobowiązania całej władzy publicznej, tzn. ogółu podmiotów gospodarki narodowej grupujących własność państwową, jednostek samorządu terytorialnego lub samorządowych osób prawnych oraz „własność mieszaną” z przewagą kapitału (mienia) podmiotów sektora publicznego¹⁹. Trafnie problem zadłużenia publicznego podsumował Trybunał Konstytucyjny, wskazując, że: „Dobrem konstytucyjnie chronionym jest równowaga finansów publicznych i ochrona przed nadmiernym zadłużaniem się podmiotów publicznych; zarówno na poziomie państwa, jak i samorządu. Dobro to jest w hierarchii konstytucyjnych wartości, aż tak wysoko usytuowane, że chroni je restrykcja konstytucyjna (czyli bezwzględny zakaz nadmiernego zadłużania się państwa), tj. art. 216 ust. 5 Konstytucji”²⁰. Konkludując rozważania w powyższym zakresie, fundusze utworzone w BGK są poza podmiotowym zakresem państwowego długu publicznego, o którym mowa w art. 73 ust. u.f.p., w przeciwieństwie do unijnego ujęcia długu publicznego. Wyłączenie to jest krytykowane²¹ i nie pozostaje bez wpływu na ogólną ocenę sytuacji finansowej sektora finansów publicznych.

Mając na uwadze wytyczony tytułem niniejszego podrozdziału kierunek analizy, należy wskazać, że przy konstruowaniu podstaw prawnych funkcjonowania FGP przypisano szczególną rolę BGK. W art. 70 ust. 1 ustawy zmieniającej z 2020 r. wskazano, że w BGK tworzy się FGP, co oznacza organizacyjne związanie Funduszu z ww. bankiem. Rozwiązanie to współgra z podstawowym celem BGK, tzn. wspieraniem

¹⁷ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.).

¹⁸ T. Dębowska-Romanowska, *Prawo finansowe. Część konstytucyjna wraz z częścią ogólną*, Warszawa 2010, s. 120.

¹⁹ E. Lotko, U. Zawadzka-Pąk, *op. cit.*, s. 56.

²⁰ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 4 maja 2004 r., sygn. K 40/02, OTK Seria A 2004, nr 5, poz. 38.

²¹ A. Borodo, *Konstrukcja prawna ustawy budżetowej*, Toruń 2017, s. 102-106.

polityki gospodarczej Rady Ministrów, a także rządowych programów społeczno-gospodarczych, w tym poręczeniowo-gwarancyjnych, oraz programów samorządności lokalnej i rozwoju regionalnego.

Znaczenie BGK w omawianym Funduszu widoczne jest nie tylko w obszarze normatywnych uregulowań organizacyjnych, ale także w obszarze funkcjonalnym i dotyczącym aspektów finansowych (źródła jego finansowania). Ustawodawca dopuszcza bowiem możliwość zaciągania przez BGK na rzecz FGP kredytów, pożyczek lub emitowania obligacji w kraju i za granicą. Stanowi to istotne rozbudowanie potencjalnych źródeł wpływów FGP. Koszty związane z obsługą tych zobowiązań mogą być pokrywane ze środków przekazanych do FGP przez ministra właściwego do spraw finansów publicznych. Działanie to ma jednak charakter wyjątkowy i uwarunkowane jest potrzebą terminowej obsługi zobowiązań z ww. tytułów.

Dopuszczenie możliwości zaciągania przez BGK zobowiązań, o których mowa wyżej implikuje potrzebę wyjaśnienia niektórych zasad dotyczących tych tytułów dłużnych i ich powiązania z systemem poręczeniowo-gwarancyjnym. Za zobowiązania BGK z tytułu zaciągniętych kredytów i pożyczek oraz wyemitowanych obligacji mogą być udzielane przez SP gwarancje i poręczenia zgodnie z u.p.g. Ustanowiono jednak w pewnym zakresie odmienne od ogólnie określonych w u.p.g. reguły udzielania ww. poręczeń i gwarancji SP. Po pierwsze środki przeznaczone na spłatę kredytu nie muszą pochodzić ze źródeł innych niż budżet państwa. Rozwiązanie to nie powinno zaskakiwać, skoro projektodawca przepisów wprowadzających FGP wskazuje, że przede wszystkim środki z budżetu państwa stanowiąc będą źródło wpływów FGP²². Przyjęto ponadto, że omawianych poręczeń i gwarancji nie będzie dotyczyła zasada, iż warunkiem udzielenia poręczenia lub gwarancji jest ustanowienie przez kredytobiorcę zabezpieczenia na rzecz SP, na wypadek roszczeń wynikających z tytułu wykonania obowiązków poręczyciela lub gwaranta. Przy konstruowaniu pozostałych zasad dotyczących ww. poręczeń

²² Uzasadnienie..., druk nr 299, s. 125.

i gwarancji ustawodawca wzorował się na art. 34g u.p.g. Podobnie bowiem jak w przypadku KFG²³, ww. poręczenia i gwarancje mogą być udzielane do wysokości 100% pozostającej do spłaty kwoty kredytu lub pożyczki objętych poręczeniem lub gwarancją albo 100% pozostających do wypłaty świadczeń pieniężnych wynikających z wyemitowanych obligacji objętych poręczeniem lub gwarancją. Uwzględnic można zatem całość zobowiązania głównego, a ponadto również 100% należnych odsetek od tych kwot i innych kosztów bezpośrednio związanych odpowiednio z tym kredytem, pożyczką lub obligacjami. Ustawodawca przesądził o zwolnieniu z opłaty prowizyjnej ww. poręczeń i gwarancji, przez co pozbawił się dochodów publicznych.

Wprowadzenie omawianych rozwiązań wiązało się również z potrzebą uregulowania zagadnień regresowych, a więc dotyczących odzyskania kwot zapłaconych z tytułu wykonania umowy poręczenia lub gwarancji. Czynności te podejmuje minister właściwy do spraw finansów publicznych²⁴, przy czym jeżeli odzyskanie wierzytelności SP, powstałych z tytułu udzielonego poręczenia lub gwarancji nie jest możliwe, to Rada Ministrów, działając na wniosek ministra właściwego do spraw finansów publicznych, może umorzyć wierzytelność w całości lub części. Po raz kolejny należy zauważyć, że nie jest to rozwiązanie niespotykane w systemie poręczeniowo-gwarancyjnym, bowiem ma ono zastosowanie również w przypadku KFG²⁵. Odmienne natomiast odniesiono się do ww. w u.p.g. W wydanym na podstawie art. 43 ust. 2 u.p.g, rozporządzeniu²⁶ przewidziano bowiem możliwość umorzenia wierzytelności w całości

²³ Por. art. 34ga ust. 4 u.p.g.

²⁴ Za realizację zadań ministra właściwego do spraw finansów publicznych w zakresie poręczeń i gwarancji BGK w ramach Funduszu Gwarancji Płynnościowych, zwłaszcza zaś za zarządzanie systemem związanym z ww. poręczeniami i gwarancjami, odpowiada Departament Gwarancji i Poręczeń, o czym stanowi § 41 ust. 1 zarządzenia Ministra Finansów z dnia 17 kwietnia 2019 r w sprawie ustalenia regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Finansów (t.j. Dz. Urz. MF z 2020 r. poz. 80 ze zm.).

²⁵ Por. art. 34ga ust. 7 u.p.g.

²⁶ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 17 lutego 2004 r. w sprawie warunków i trybu sprzedaży wierzytelności Skarbu Państwa z tytułu udzielonych poręczeń i gwarancji, zamiany tych wierzytelności na akcje (udziały), rozłożenia ich spłaty na raty oraz umorzenia wierzytelności w całości lub w części (Dz. U. Nr 26, poz. 230 ze zm.).

lub w części przez ministra właściwego do spraw finansów publicznych. Dokonuje się to za zgodą Rady Ministrów.

Niebagatelne znaczenie dla FGP mają również środki własne BGK. Możliwe jest bowiem finansowanie realizacji niektórych działań Funduszu (np. pokrywanie kosztów i wydatków związanych z udzielaniem poręczeń i gwarancji spłaty kredytów, czy też spłata zobowiązań z tytułu zaciągniętych kredytów i pożyczek oraz wyemitowanych obligacji) ze środków własnych BGK. Działanie takie uznano za uprawnione wyłącznie w przypadku, gdyby poziom środków FGP był niewystarczający do terminowej obsługi ww. działań. Wymagane jest jednak uprzednie uzgodnienie tych form wsparcia z ministrem właściwym do spraw finansów publicznych. Zauważyć zatem można, że ustawodawca dość często przewiduje możliwość wystąpienia problemu niewystarczających wpływów FGP. Stąd za uzasadnione uznano mieszane źródła środków publicznych FGP, tzn. oparty na środkach budżetowych oraz pozabudżetowych.

Możliwość korzystania ze środków własnych BGK uzależniona została od faktycznego stanu środków w ramach FGP. Środki własne BGK są wykorzystywane w przypadku, gdy poziom środków FGP jest niewystarczający do obsługi tych zobowiązań. Wówczas środki te należy uznać za „niezbędne” do terminowej obsługi zobowiązań z tytułu zaciągniętych kredytów i pożyczek oraz wyemitowanych obligacji. W omawianym przypadku nie jest egzekwowany wymóg ustanowienia przez kredytobiorcę zabezpieczenia na rzecz SP na wypadek roszczeń wynikających z tytułu wykonania obowiązków poręczyciela lub gwaranta.

Bank Gospodarstwa Krajowego pełni również istotną rolę w obszarze planistycznym (związanym z prowadzoną gospodarką finansową) oraz ewidencyjno-rachunkowym funkcjonowania Funduszu, gdyż m.in. sporządza dla FGP odrębny bilans, rachunek zysków i strat oraz pozycji pozabilansowych, jak i wyodrębnia plan finansowy FGP w planie finansowym BGK²⁷.

²⁷ Por. art. 72 ustawy zmieniającej z 2020 r.

4. Przeznaczenie wpływów Funduszu Gwarancji Płynnościowych. Gwarancje z Funduszu Gwarancji Płynnościowych

Przeznaczenie środków gromadzonych w FGP stanowi przedmiot uregulowań ustawowych. Rozwiązanie takie należy ocenić pozytywnie. Skoro bowiem środki FGP określone w art. 70 ust. 3 ustawy zmieniającej z 2020 r. stanowią środki publiczne, to nie tylko sposób ich gromadzenia, ale też rozdysonowywania powinien być określony w ustawie²⁸.

Ustawodawca wskazał, że z wpływów ww. Funduszu będą pokrywane m.in. koszty i wydatki związane z udzielaniem poręczeń i gwarancji spłaty kredytów lub innych zobowiązań. Chodzi przy tym o te formy rozdysonowania środków publicznych, które służą realizacji celów określonych w art. 15zzzd ust. 1 ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych²⁹. Są to m.in. wypłaty z tytułu tych poręczeń i gwarancji. Należy mieć na uwadze, że w związku ze skutkami COVID-19 BGK może udzielać, we własnym imieniu i na własny rachunek, poręczeń i gwarancji spłaty kredytów lub innych zobowiązań, zaciągniętych przez przedsiębiorców z przeznaczeniem na zapewnienie im płynności finansowej. Poręczenie i gwarancja, o których mowa, są terminowe i udzielane do kwoty z góry oznaczonej, ale w przypadku poręczenia lub gwarancji udzielanych międzynarodowej instytucji finansowej, której RP jest członkiem lub z którą podpisała umowę o współpracy, Rada Ministrów – na wniosek ministra właściwego do spraw finansów publicznych – może odstąpić od tego wymogu.

Wpływy FGP mogą być również przeznaczone na spłatę zobowiązań zaciągniętych przez BGK na rzecz FGP, tzn. z tytułu kredytów i pożyczek oraz wyemitowanych zarówno w kraju, jak i zagranicą obligacji, w tym przede wszystkim na pokrycie kosztów emisji tych obligacji.

²⁸ M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP*, t. II. *Komentarz do art. 87–243*, Warszawa 2016, komentarz do art. 216, część A, teza 2, Legalis (dostęp: 16.01.2021).

²⁹ Ustawa z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 1842 ze zm.).

W październiku 2020 r. ustawodawca zdecydował się na powiększenie ustawowego uregulowania związanego z wykorzystaniem środków zgromadzonych na FGP. Od 9.10.2020 r.³⁰ istnieje bowiem możliwość przeznaczenia ww. środków na zwrot BGK środków własnych, wydatkowanych na finansowanie terminowej obsługi działań, o których mowa wyżej, wraz z wynagrodzeniem z tytułu tego finansowania w wysokości ustalonej z ministrem właściwym do spraw finansów publicznych. Może bowiem zdarzyć się sytuacja, gdy poziom środków FGP będzie niewystarczający do terminowej obsługi ww. działań, w związku z czym zaistnieje potrzeba zaangażowania środków własnych BGK. Krytycznie należy odnieść się do przemilczenia uzasadnienia wprowadzenia omawianych rozwiązań przez jego projektodawcę³¹.

Jawność i przejrzystość w systemie prawa finansowego została uznana za podstawową zasadę stosowaną w sektorze finansów publicznych. O jej znaczeniu może świadczyć to, że zagadnieniom tym poświęcono uwagę w odrębnym rozdziale u.f.p.³², ale także treść art. 46 u.p.g.

W związku z utworzeniem FGP, w ramach którego BGK ma możliwość udzielania poręczeń i gwarancji spłaty kredytów zaciągniętych przez średnich i dużych przedsiębiorców, konieczne było uzupełnienie art. 46 u.p.g. o jego pkt 3. Zgodnie z nim informacja przedstawiana corocznie Sejmowi przez Radę Ministrów będzie zawierała również dane dotyczące poręczeń i gwarancji udzielanych przez BGK w ramach FGP³³. Przyjęcie takiej formy publikowania informacji dotyczących omawianych zagadnień należy ocenić pozytywnie. Omawiane instrumenty u.p.g.

³⁰ Jest to data wejścia w życie Ustawy z dnia 7 października 2020 r. o zmianie niektórych ustaw w celu przeciwdziałania społeczno-gospodarczym skutkom COVID-19 (Dz. U. z 2020 r. poz. 1747).

³¹ Por. treść uzasadnienia do rządowego projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu przeciwdziałania społeczno-gospodarczym skutkom COVID-19, druk nr 590, Sejm IX kadencji, <http://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=590> (dostęp: 7.01.2021).

³² Szerzej: K. Świąch-Kujawska, *komentarz do art. 33 u.f.p.*, [w:] Z. Ofiarski (red.), *Ustawa o finansach...*, s. 238-239.

³³ Por. J. Lipnicka, *komentarz do art. 67 ustawy zmieniającej z 2020 r.*, [w:] K. Szmid (red.), *Ustawa o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw. Komentarz*, Warszawa 2020, Legalis (dostęp: 13.01.2021), teza 9.

wiązane z FGP mają charakter pomocy wyjątkowej, tzn. zaangażowania państwa w pomoc określonym podmiotom działającym w obszarze wolnej gospodarki. Korzystanie z tych poręczeń i gwarancji nie może zatem prowadzić do naruszenia podstawowych zasad funkcjonowania państwa w różnych sferach aktywności. Szczegółowe warunki i tryb udzielania gwarancji i poręczeń, wysokość, warunki i tryb pobierania opłat prowizyjnych z tytułu ich udzielenia, a także okres, w jakim BGK może udzielać gwarancji i poręczeń w ramach FGP, oraz inne kwestie określono w umowie zawartej między ministrem właściwy do spraw finansów publicznych a BGK.

Gwarancja z FGP skierowana jest do określonej kategorii podmiotów, tzn. średnich i dużych przedsiębiorców (niezależnie od branży), którzy zamierzają uzyskać kredyt z przeznaczeniem na zapewnienie im płynności finansowej. Możliwość taka istnieje do końca czerwca 2021 r., przy czym zastosowano wnioskową formę inicjowania procesu udzielenia ww. gwarancji. W nawiązaniu do wspomnianego przeznaczenia środków gromadzonych w ramach FGP trzeba uzupełnić, że gwarancja z tego Funduszu może służyć zabezpieczeniu zarówno nowo udzielonych kredytów, jak i odnawianych kredytów w rachunkach bieżących i w formie odnawialnych linii kredytowych, dla których termin zawarcia umowy lub odnowienia nie przypadał wcześniej niż 1 marca 2020 r.³⁴ Kredyt objęty gwarancją z FGP nie może jednak być przeznaczony na spłatę innego kredytu lub pożyczki, jak też nie może być objęty inną gwarancją lub poręczeniem udzielonym przez BGK.

Rozwiązania, o których mowa, stanowią czasowe formy wsparcia przedsiębiorców. Gwarancja z FGP może pokryć do 80% kwoty kredytu obrotowego, a maksymalna kwota finansowania dla jednego przedsiębiorstwa objętego ww. gwarancją wynosi 250 mln PLN (ewentualnie do równowartości tej kwoty w walucie obcej). Okres gwarancji dotyczy maksymalnie 27 miesięcy, przy czym nie może być dłuższy niż okres kredytu powiększony o 3 miesiące. Wsparciem objęto

³⁴ FAQ, <https://www.bgk.pl/programy-i-fundusze/fundusze/fundusz-gwarancji-plynnosciowych/gwarancja-plynnosciowa/faq/> (dostęp: 13.01.2021).

kredyty na okres do 24 miesięcy³⁵.

Z gwarancji płynnościowych związanych z FGP mogą skorzystać przedsiębiorstwa, które nie znajdowały się w trudnej sytuacji w dniu 31.12.2019 r. Innym warunkiem jest to, aby podmioty te nie miały zobowiązań przeterminowanych, m.in. w Zakładzie Ubezpieczeń Społecznych, Kasie Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego, bądź nie miały takich zobowiązań przeterminowanych na dzień 1 lutego 2020 r. Za istotny uznano również brak negatywnego wpisu w Bankowym Rejestrze, w Biurze Informacji Kredytowej lub innych bazach kredytowych wykorzystywanych przez banki kredytujące bądź brak takiego wpisu na dzień 1.02.2020 r.

5. Wymiar finansowy wprowadzanych rozwiązań oraz limit poręczeń i gwarancji w ustawie budżetowej na 2021 r. – analiza porównawcza

Analizując rozwiązania prawne dotyczące FGP, nie sposób nie nawiązać do skutków budżetowych ustawy zmieniającej z 2020 r. Jednym ze źródeł zasilenia FGP są środki pochodzące z budżetu państwa, które mogą być wykorzystywane na pokrycie kosztów i wydatków związanych z udzielaniem przez BGK (w ramach FGP) poręczeń i gwarancji oraz zapewnienie środków na spłatę zobowiązań BGK wynikających z zaciągniętych kredytów i wyemitowanych obligacji. Z uzasadnienia do ustawy zmieniającej z 2020 r. wynika, że maksymalny limit wydatków budżetu państwa w latach 2020–2029 na ww. cel może wynieść łącznie ok. 18,2 mld PLN, a w przypadku przekroczenia lub zagrożenia przekroczeniem przyjętego na dany rok budżetowy maksymalnego limitu wydatków zostanie zastosowany mechanizm korygujący, polegający na ograniczeniu wysokości poręczeń i gwarancji udzielanych przez BGK w kolejnych latach.

Mając powyższe na uwadze, warto przeanalizować łączną kwotę, do wysokości której mogą być udzielane przez SP poręczenia i gwarancje. Kwotę tę określa się corocznie w ustawie budżetowej. Zagadnieniom tym poświęcono m.in. art. 6 projektu ustawy budżetowej na 2021 r. Istotna

³⁵ *Ibidem.*

i związana z pandemią SARS-CoV-2 zmiana dotyczy dynamiki wzrostu tego limitu. Nigdy wcześniej nie ustalono jego wysokości w zbliżonej kwocie. Dynamikę zmian omawianego limitu zaprezentowano w tabeli 1.

Ustawa budżetowa na rok	Limit poręczeń i gwarancji udzielanych przez SP (w mln zł)
2008	15 000
2009	55 000
2010	55 000
2011	60 000
2012	200 000
2013	300 000
2014	300 000
2015	200 000
2016	200 000
2017	200 000
2018	200 000
2019	200 000
2020	100 000
2021 (projekt)	500 000

Tabela 1. Limit poręczeń i gwarancji udzielanych przez SP w latach 2008-2021³⁶

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: Ustaw budżetowych na lata 2008-2020 (chronologicznie: Dz. U. z 2008 r. Nr 19, poz. 117, Dz. U. z 2009 r. Nr 10, poz. 58 ze zm., Dz. U. z 2010 r. Nr 19, poz. 102, Dz. U. z 2011 r. Nr 29, poz. 150, Dz. U. z 2012 r. poz. 273, Dz. U. z 2013 r. poz. 169, Dz. U. z 2014 r. poz. 162, Dz. U. z 2015 r. poz. 153 ze zm., Dz. U. z 2016 r. poz. 278 ze zm., Dz. U. z 2017 r. poz. 108 ze zm., Dz. U. z 2018 r. poz. 291, Dz. U. z 2019 r. poz. 198, Dz. U. z 2020 r. poz. 571 ze zm.) oraz Rządowy projekt ustawy budżetowej na 2021 r., druk nr 640, Sejm IX kadencji, <http://www.sejm.gov.pl/sejm9.nsf/druk.xsp?nr=640> (dostęp: 14.01.2021).

Kwota, o której mowa w tabeli 1, nie obejmuje poręczeń i gwarancji SP udzielonych na wykonanie zobowiązań objętych już poręczeniem lub gwarancją SP w zakresie, w jakim nie powoduje to zwiększenia

³⁶ Rządowy projekt ustawy budżetowej na 2021 r., druk nr 640, Sejm IX kadencji, <http://www.sejm.gov.pl/sejm9.nsf/druk.xsp?nr=640> (dostęp: 14.01.2021).

zobowiązań SP z tytułu udzielonych poręczeń i gwarancji. Pięciokrotny wzrost ustalonego limitu udzielanych poręczeń i gwarancji wynika ze szczególnej sytuacji, w jakiej znaleźć może się gospodarka polska w 2021 r. Wyraz temu dano w uzasadnieniu do omawianego projektu ustawy budżetowej na 2021 r.³⁷, w którym wskazano, że w roku tym przewiduje się możliwość udzielania poręczeń i gwarancji wspierających m.in. realizację strategicznych programów rządowych, takich jak budowa infrastruktury drogowej oraz wspieranie rozwoju infrastruktury kolejowej. Oznacza to, że, podobnie jak w latach poprzednich³⁸, również w 2021 r. poręczenia i gwarancje SP stanowią będą szczególny obszar aktywności państwa. Dodać przy tym trzeba, że kwota ww. limitu może być wykorzystana także dla działań, które mogą być potencjalnie podjęte w przypadku ewentualnego pogorszenia warunków działania polskiego systemu finansowego. Stanowi to wyraz dostrzeżenia istotnej funkcji interwencyjnej omawianych rozwiązań prawnych. Zaproponowany limit poręczeń i gwarancji SP ma zapewnić możliwość potencjalnego wykorzystania ww. instrumentów w celu przeciwdziałania negatywnym skutkom gospodarczym i społecznym pandemii COVID-19. Projektodawca dostrzega zatem znaczenie systemu poręczeniowo-gwarancyjnego w procesie stabilizowania sytuacji gospodarczej i finansowej RP, również w okresie pandemii.

6. Podsumowanie

Środki gromadzone w ramach FGP mają charakter budżetowy i pozabudżetowy. Jest to zatem system mieszany (choć ze znacznym wykorzystaniem pozabudżetowych środków finansowych). Tak skonstruowany system zasilania FGP należy uznać za sprzyjający

³⁷ Uzasadnienie do rządowego projektu ustawy budżetowej na rok 2021, druk sejmowy nr 640, Sejm IX kadencji, s. 207, <http://www.sejm.gov.pl/sejm9.nsf/druk.xsp?nr=640> (dostęp: 6.01.2021).

³⁸ Por. Informacja o poręczeniach i gwarancjach udzielonych w 2019 roku przez Skarb Państwa, niektóre osoby prawne oraz Bank Gospodarstwa Krajowego, Warszawa 2020, <https://www.gov.pl/web/finanse/informacje-roczne-poreczenia-i-gwarancje> (dostęp: 16.01.2021), s. 4, Informacja o poręczeniach i gwarancjach udzielonych w 2018 roku przez Skarb Państwa, niektóre osoby prawne oraz Bank Gospodarstwa Krajowego, Warszawa 2020, <https://www.gov.pl/web/finanse/informacje-roczne-poreczenia-i-gwarancje> (dostęp: 16.01.2021), s. 4.

bezpieczeństwu realizacji celów nałożonych na ww. Fundusz, gdyż zapewniający do niego stały dopływ środków. Można przypuszczać, że w przypadku, gdyby pozabudżetowe źródła finansowania FGP okazały się niewystarczające, to budżet państwa zapewni pełne wywiązywanie się BGK ze zobowiązań gwarancyjnych.

Fundusz Gwarancji Płynnościowych jest utworzony przy BGK. Bank Gospodarstwa Krajowego nie jest jednak jednostką sektora finansów publicznych, w związku z czym, zgodnie z art. 73 ust. 1 u.f.p., zobowiązania tak BGK, jak i FGP nie są zaliczane do państwowego długu publicznego. Rozwiązanie to trzeba ocenić krytycznie. Nie budzi bowiem wątpliwości, że dochodzi w ten sposób do zaniżenia faktycznej kwoty zadłużenia sektora finansów publicznych. Na tym tle pojawiają się różnice w metodologii liczenia długu publicznego w Polsce i UE, które według stanu na III kwartał 2020 r. przyjmują wymiar ponad 300 mld PLN³⁹.

Istotne jest bieżące monitorowanie potrzeb zgłaszanych przez beneficjentów poszczególnych programów pomocowych. W ślad za powyższym powinny iść odpowiednie inicjatywy ustawodawcze, które będą stanowiły normatywne podłoże podejmowanych działań prorozwojowych na poziomie konkretnych podmiotów. Przyczyni się to do pobudzenia rozwoju gospodarczego państwa. Podejmowane w ramach systemu poręczeniowo-gwarancyjnego działania muszą zatem być adekwatne do zmieniających się warunków gospodarczych. Wymaga to wieloaspektowej analizy i oceny czynników wewnętrznych i zewnętrznych oddziałujących na wolny rynek, co ma również swoje znaczenie w przypadku FGP i FPC.

Ustawodawca wprowadził do polskiego porządku prawnego rozwiązania prawne, które mogą stanowić skuteczne narzędzie łagodzenia negatywnych skutków spowolnienia gospodarczego. Fundusz Gwarancji Płynnościowych utworzony przy BGK jest atrakcyjnym sposobem wsparcia przedsiębiorstw, które mają problem z zachowaniem płynności finansowej. Należy jednak pamiętać, że ustawodawca skierował omawianą

³⁹ Por. Ministerstwo Finansów, Zadłużenie Sektora Finansów Publicznych III kw./2020, Warszawa 10.12.2020 r., s. 7.

formę wsparcia jedynie do określonej i relatywnie wąskiej grupy adresatów. Aby zatem podejmowane w ramach omawianego systemu działania przynosiły założone rezultaty, potrzebne jest stosowanie rozwiązań kompleksowych, proporcjonalnych i wyważonych, tzn. nienaruszających zasady równowagi w sektorze wolnorynkowym.

BIBLIOGRAFIA

Wykaz literatury

1. Borodo A., *Konstrukcja prawna ustawy budżetowej*, Toruń 2017.
2. Bożek W., *Konstrukcja prawna opłaty prowizyjnej od poręczeń i gwarancji udzielanych przez Skarb Państwa*, [w:] Z. Ofiarski (red.), *XXV lat przeobrażeń w prawie finansowym i prawie podatkowym – ocena dokonań i wnioski na przyszłość*, Szczecin 2014, s. 25-34.
3. Cilak M., *komentarz do art. 9 u.f.p.*, [w:] Z. Ofiarski (red.), *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, Warszawa 2019. Dębowska-Romanowska T., *Konstytucyjne podstawy nakładania podatków i innych danin publicznych*, [w:]
4. H. Dzwonkowski (red.), *Prawo podatkowe*, Warszawa 2012.
5. Dębowska-Romanowska T., *Pojęcie podatków i innych danin publicznych w świetle konstytucji*, [w:] W. Miemieć (red.), *Księga jubileuszowa Profesora Ryszarda Mastalskiego. Stanowienie i stosowanie prawa podatkowego*, Wrocław 2009.
6. Dębowska-Romanowska T., *Prawo finansowe. Część konstytucyjna wraz z częścią ogólną*, Warszawa 2010.
7. Gliniecka J., *Opłaty publiczne*, [w:] C. Kosikowski, E. Ruśkowski (red.), *Finanse publiczne i prawo finansowe*, Warszawa 2008.
8. Gliniecka J., *Opłaty publiczne w Polsce. Analiza prawna i funkcjonalna*, Bydgoszcz- Gdańsk 2007.
9. Józwiak M., *Pojęcie długu. Statystyka długu publicznego. Metodologia ustalania zadłużenia*, [w:] P. Walczak (red.), *Zadłużenie jednostek samorządu terytorialnego. Wyzwania w obliczu nowej perspektywy finansowej UE*, Warszawa 2014, https://www.ksiegarnia.beck.pl/media/product_custom_files/1/1/11168-

zadłużenie-jednostek-samorządu-terytorialnego-wyzwania-w-obliczu-nowej-perspektywy-finansowej-ue-piotr-walczak-darmowy-fragment.pdf

10. Kosikowski C., *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, wyd. II, Warszawa 2011, LEX, komentarz do art. 9 u.f.p.

11. Lipnicka J., *komentarz do art. 67 ustawy zmieniającej z 2020 r.*, [w:] K. Szmid (red.), *Ustawa o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw. Komentarz*, Warszawa 2020, Legalis.

12. Lotko E., Zawadzka-Pąk U., *Problemy terminologiczne i definicyjne deficytu i długu w polskim i unijnym prawie finansów publicznych*, „Prawo Budżetowe Państwa i Samorządu” 2016, nr 2.

13. Marchewka-Bartkowiak K., *Problem długu publicznego w Unii Europejskiej ze szczególnym uwzględnieniem kryteriów z Maastricht*, „Studia BAS” 2010, nr 3.

14. Safjan M., Bosek L. (red.), *Konstytucja RP*, t. II. *Komentarz do art. 87–243*, Warszawa 2016, komentarz do art. 216, część A, teza 2, Legalis.

15. Święch-Kujawska K., *komentarz do art. 33 u.f.p.*, [w:] Z. Ofiarski (red.), *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, Warszawa 2019.

16. Święch-Kujawska K., *komentarz do art. 73 u.f.p.*, [w:] Z. Ofiarski (red.), *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, Warszawa 2019.

Wykaz aktów prawnych

1. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.).

2. Ustawa z dnia 8 maja 1997 r. o poręczeniach i gwarancjach udzielanych przez Skarb Państwa oraz niektóre osoby prawne (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 122 ze zm.).

3. Ustawa z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (t. j. Dz. U. z 2020 r. poz. 1842 ze zm.).

4. Ustawa z dnia 31 marca 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach

związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2020 r. poz. 568).

5. Ustawa z 7 października 2020 r. o zmianie niektórych ustaw w celu przeciwdziałania społeczno-gospodarczym skutkom COVID-19 (Dz. U. z 2020 r. poz. 1747).

6. Ustawy budżetowe na lata 2008-2020 (chronologicznie: Dz. U. z 2008 r. Nr 19, poz. 117, Dz. U. z 2009 r. Nr 10, poz. 58 ze zm., Dz. U. z 2010 r. Nr 19, poz. 102, Dz. U. z 2011 r. Nr 29, poz. 150, Dz. U. z 2012 r. poz. 273, Dz. U. z 2013 r. poz. 169, Dz. U. z 2014 r. poz. 162, Dz. U. z 2015 r. poz. 153 ze zm., Dz. U. z 2016 r. poz. 278 ze zm., Dz. U. z 2017 r. poz. 108 ze zm., Dz. U. z 2018 r. poz. 291, Dz. U. z 2019 r. poz. 198, Dz. U. z 2020 r. poz. 571 ze zm.).

7. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 17 lutego 2004 r. w sprawie warunków i trybu sprzedaży wierzytelności Skarbu Państwa z tytułu udzielonych poręczeń i gwarancji, zamiany tych wierzytelności na akcje (udziały), rozłożenia ich spłaty na raty oraz umorzenia wierzytelności w całości lub w części (Dz. U. Nr 26, poz. 230 ze zm.).

8. Zarządzenie Ministra Finansów z dnia 17 kwietnia 2019 r w sprawie ustalenia regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Finansów (t.j. Dz. Urz. MF z 2020 r. poz. 80 ze zm.).

Wykaz orzeczeń

1. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 4 maja 2004 r., K 40/02, OTKSeria A 2004, nr 5, poz. 38.

2. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 16 marca 2010 r., sygn. K 24/2008, OTK2010/3A, poz. 22.

3. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 19 lipca 2011 r., sygn. P 9/2009, OTK 2011/6A, poz. 59.

Pisma urzędowe i inne materiały

1. FAQ, <https://www.bgk.pl/programy-i-fundusze/fundusze/fundusz-gwarancji-plynnosciowych/gwarancja-plynnosciowa/faq/>

2. Informacja o poręczeniach i gwarancjach udzielonych w 2018 roku przez Skarb Państwa, niektóre osoby prawne oraz Bank Gospodarstwa Krajowego, Warszawa 2020, <https://www.gov.pl/web/finanse/informacje-roczne-poreczenia-i-gwarancje>.
3. Informacja o poręczeniach i gwarancjach udzielonych w 2019 roku przez Skarb Państwa, niektóre osoby prawne oraz Bank Gospodarstwa Krajowego, Warszawa 2020, <https://www.gov.pl/web/finanse/informacje-roczne-poreczenia-i-gwarancje>.
4. Ministerstwo Finansów, Zadłużenie Sektora Finansów Publicznych III kw./2020, Warszawa 10.12.2020 r.
5. Ministerstwo Finansów, Zadłużenie Sektora Finansów Publicznych III kw./2020, Warszawa 10.12.2020 r.
6. Rządowy projekt ustawy budżetowej na 2021 r., druk nr 640, Sejm IX kadencji, <http://www.sejm.gov.pl/sejm9.nsf/druk.xsp?nr=640>
7. Uzasadnienie do rządowego projektu ustawy budżetowej na rok 2021, druk sejmowy nr 640, Sejm IX kadencji, <http://www.sejm.gov.pl/sejm9.nsf/druk.xsp?nr=640>.
8. Uzasadnienie do rządowego projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu przeciwdziałania społeczno-gospodarczym skutkom COVID-19, druk nr 590, Sejm IX kadencji, <http://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=590>
9. Uzasadnienie do rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw, druk nr 299, Sejm IX kadencji, <http://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/druk.xsp?nr=299>, s. 125

Zawieszenie stosowania mechanizmów prawnych ograniczających wysokość wydatków publicznych w związku z epidemią SARS-CoV-2

Suspension of the legal mechanisms limiting the public spending due to the SARS-CoV-2 epidemic

Streszczenie

Przedmiotem artykułu są zmiany prawne w zakresie mechanizmów ograniczających wydatki publiczne, które zostały uchwalone w związku ze stanem epidemii SARS-CoV-2 w Polsce. Omówione zostało przede wszystkim funkcjonowanie stabilizującej reguły wydatkowej, zarówno w jej podstawowej formie, jak i zmodyfikowanej nowelizacjami ustawy o finansach publicznych – z 28 maja 2020 r. oraz 24 lipca 2020 r. W pracy dokonano analizy obowiązujących przepisów, materiałów legislacyjnych, orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego oraz piśmiennictwa, dotyczącego podejmowanej tematyki. Artykuł jest zakończony wnioskami i próbą oceny przyjętych rozwiązań, a także sposobu wprowadzania zmian.

Słowa kluczowe: finanse publiczne, wydatki publiczne, stabilizująca reguła wydatkowa, epidemia SARS-CoV-2.

Abstract

The subject of this article are legal changes in the scope of mechanisms limiting public expenditure, which were adopted in connection with the state of the SARS-CoV-2 epidemic in Poland. First of all, the functioning

of the stabilizing expenditure rule was discussed, both in its basic form and modified by the amendments to the Public Finance Act - of May 28, 2020 and July 24, 2020. The article analyzes the applicable regulations, legislative materials, the jurisprudence of the Constitutional Tribunal and literature on the subject matter. It ends with conclusions and an attempt to evaluate the solutions adopted, as well as the manner of introducing changes.

Keywords: public finance, public expenditures, stabilizing expenditure rule, SARSCoV-2 epidemic.

1. Wstęp

Epidemia SARS-CoV-2 oraz jej konsekwencje społeczne i gospodarcze spowodowały konieczność zmian obowiązujących przepisów i dostosowania ich do aktualnej sytuacji. Dotyczy to również finansów publicznych, bowiem spadek dochodów publicznych wywołany kryzysem gospodarczym nastąpił równoległe ze wzmożonymi potrzebami wydatkowania środków publicznych na realizację zadań państwa przy jednoczesnym obowiązku zachowania konstytucyjnego limitu państwowego długu publicznego. Obok konieczności zmiany ustawy budżetowej na rok 2020⁴⁰ ustawodawca stanął przed wyzwaniem dostosowania ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁴¹ do nowych realiów. Spośród licznych zmian nowelizujących wskazany akt prawny przedmiotem niniejszego opracowania będą modyfikacje dotyczące mechanizmu ograniczania wysokości wydatków publicznych, jakim jest stabilizująca reguła wydatkowa, a także próba ich oceny.

2. Stabilizująca reguła wydatkowa jako sposób ograniczania wysokości wydatków publicznych

Jedną z instytucji w ramach obowiązującego systemu reguł fiskalnych jest tzw. stabilizująca reguła wydatkowa, przewidziana w art. 112aa u.f.p.

⁴⁰ Zmiana dokonana ustawą z dnia 28 października 2020 r. o zmianie ustawy budżetowej na rok 2020, Dz. U. z 2020 r., poz. 1919.

⁴¹ T.j. Dz. U. z 2019 r., poz. 869 ze zm., dalej: u.f.p.

Została ona wprowadzona do polskiego porządku prawnego w roku 2013 – w celu przygotowania finansów publicznych na czas złej koniunktury gospodarczej, podczas okresów dynamicznego tempa wzrostu gospodarczego. Zastąpiła wcześniej obowiązującą tzw. wydatkową regułę dyscyplinującą (regułę tymczasową), która polegała na ograniczaniu wzrostu elastycznych wydatków budżetu państwa na zadania publiczne do prognozowanego wskaźnika wzrostu cen towarów i usług konsumpcyjnych w danym roku budżetowym powiększonego o punkt procentowy⁴². Podkreślenia wymaga, że stabilizująca reguła wydatkowa dotyczy głównie nowych wydatków prawnie zdeterminowanych na każdy rok budżetowych⁴³. Mechanizm ten został opracowany w ramach harmonizacji polityk budżetowych państw członkowskich Unii Europejskiej w związku z kryzysem gospodarczym panującym na świecie od roku 2008 w ramach tzw. Pakietu Euro Plus. W skład tego pakietu zaliczone zostały następujące akty prawne:

- rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 16 listopada 2011 r. w sprawie skutecznego egzekwowania nadzoru budżetowego w strefie euro⁴⁴;
- rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 16 listopada 2011 r. w sprawie środków egzekwowania korekty nadmiernych zakłóceń równowagi makroekonomicznej w strefie euro⁴⁵;

⁴² Dyscyplinująca reguła wydatkowa była uregulowana w art. 112a u.f.p. i obowiązywała w okresie od początku 2011 r. do czasu zastąpienia jej przez stabilizującą regułę wydatkową. Konieczność zmiany była spowodowana m.in. tym, że jej mechanizm nie obejmował wszystkich wydatków budżetu państwa. Wyłączono z niej bowiem: wydatki na obsługę długu publicznego; wydatki przeznaczane na środki własne Unii Europejskiej oraz obligatoryjne składki wpłacane do organizacji międzynarodowych; wydatki na realizację programów finansowanych z udziałem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej oraz niepodlegających zwrotowi środków z pomocy udzielanej przez państwa członkowskie EFTA, a także innych, niepodlegających zwrotowi środków pochodzących ze źródeł zagranicznych; a także wydatki, w stosunku do których obowiązek ponoszenia, wysokość oraz zasady przekazywania zostały określone w przepisach dotyczących zabezpieczenia społecznego.

⁴³ Zob. A. Młynarczyk, *Dostosowanie polskich regulacji prawnych do przepisów prawa unijnego mających na celu zapewnienie stabilności finansów publicznych*, „Finanse Komunalne” 2014, Nr 3, s. 7-15; J. Dąbrowska, [w:] A. MikosSitek (red.), *Komentarz ustawy o finansach publicznych*, Legalis 2019/el.

⁴⁴ Rozporządzenie Nr 1173/2011, Dz. Urz. UE L Nr 306.

⁴⁵ Rozporządzenie Nr 1174/2011, Dz. Urz. UE L Nr 306.

- rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 16 listopada 2011 r. zmieniające rozporządzenie Rady z dnia 7 lipca 1997 r. w sprawie wzmocnienia nadzoru pozycji budżetowych oraz nadzoru i koordynacji polityk gospodarczych⁴⁶;
- rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 16 listopada 2011 r. w sprawie zapobiegania zakłóceniom równowagi makroekonomicznej i ich korygowania⁴⁷;
- rozporządzenie Rady z dnia 8 listopada 2011 r. zmieniające rozporządzenie Rady z dnia 7 lipca 1997 r. w sprawie przyspieszenia i wyjaśnienia procedury nadmiernego deficytu⁴⁸;
- dyrektywa Rady z dnia 8 listopada 2011 r. w sprawie wymogów dla ram budżetowych państw członkowskich⁴⁹.

Rozwiązania te spełniają wymagania określone w Pakcie Stabilności i Wzrostu⁵⁰, na który składają się rozporządzenia Rady Unii Europejskiej z dnia 7 lipca 1997 r.: w sprawie wzmocnienia nadzoru pozycji budżetowych oraz nadzoru i koordynacji polityk gospodarczych; oraz w sprawie przyspieszenia i wyjaśnienia procedury nadmiernego deficytu, a którego celem jest zapobieganie nierównowadze finansów publicznych. Do wprowadzenia stabilizującej reguły wydatkowej w nowej, bardziej rygorystycznej postaci, Polska została zobowiązana przez Radę Unii Europejskiej z uwagi na nieskorygowanie nadmiernego deficytu do końca 2012 r.

Z zaleceń instytucji Unii Europejskiej wynikało, że omawiany mechanizm powinien objąć jak najszerszy zakres wydatków publicznych. Ponadto kluczowa była także jej operacyjność. Z tego powodu

⁴⁶ Rozporządzenie Nr 1466/97/WE, Dz. Urz. UE L Nr 209; Rozporządzenie Nr 1175/2011, Dz. Urz. UE L Nr 306.

⁴⁷ Rozporządzenie Nr 1176/2011, Dz. Urz. UE L Nr 306.

⁴⁸ Rozporządzenie Nr 1467/97/WE, Dz. Urz. UE L Nr 209; Rozporządzenie Nr 1177/2011, Dz. Urz. UE L Nr 306.

⁴⁹ Dyrektywa Nr 2011/85/UE, Dz. Urz. UE L Nr 306.

⁵⁰ Zasadnicze ramy przyjęte przez państwa członkowskie Unii Europejskiej w ramach paktu zostały zawarte w rezolucji Rady Europejskiej w sprawie paktu stabilności i wzrostu. Jego celem jest wzmocnienie warunków sprzyjających stabilności cen i osiągnięciu trwałego, dynamicznego wzrostu przyczyniania się do tworzenia miejsc pracy poprzez zapewnienie sprawnych finansów państw członkowskich Unii Europejskiej.

stabilizująca reguła wydatkowa dotyczy niemal wszystkich jednostek organizacyjnych sektora finansów publicznych – z wyłączeniem tych, których bilans dochodów i wydatków zwykle jest dodatni. Nie obejmuje również wydatków finansowanych w całości ze środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej⁵¹. Biorąc pod uwagę treść art. 112aa u.f.p. w związku z art. 9 u.f.p., można wskazać, że nie znajduje ona zastosowania do planowanych wydatków: samorządowych zakładów budżetowych; agencji wykonawczych, instytucji gospodarki budżetowej; państwowych funduszy celowych (innych niż wymienione w art. 112aa ust. 1 u.f.p.); samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej; uczelni publicznych; Polskiej Akademii Nauk i tworzonych przez nią jednostek organizacyjnych; państwowych i samorządowych instytucji kultury; innych państwowych lub samorządowych osób prawnych, utworzonych na podstawie odrębnych ustaw w celu wykonywania zadań publicznych, a także organów i jednostek, o których mowa w art. 139 ust. 2 u.f.p. Ponadto z omawianych przepisów wynika, że stabilizująca reguła wydatkowa nie będzie obejmowała swym zakresem przedmiotowym niektórych rodzajów wydatków publicznych, w tym dokonywanych ze środków o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 u.f.p., a także nie zalicza się do niej wartości przepływów finansowych oraz kwot dotacji i subwencji udzielanych pomiędzy podmiotami, które zostały wskazane w art. 112aa ust. 1 u.f.p.

Bardzo istotną cechą stabilizującej reguły wydatkowej jest jej antycykliczny charakter. Oznacza to, że w okresie dynamicznego wzrostu gospodarczego i dobrej sytuacji finansów publicznych wydatki powinny rosnać wolniej niż produkt krajowy brutto⁵², zaś w okresie spowolnienia gospodarczego lub recesji – szybciej. Konsekwencją tak przyjętego mechanizmu powinien być średniookresowy wzrost wydatków na poziomie zbliżonym do wzrostu PKB. Podstawą do obliczenia kwoty

⁵¹ Zob. M. Duda, [w:] P. Smoleń (red.), *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, Legalis 2014/el.

⁵² Dalej jako PKB.

wydatków na dany rok jest ich kwota z roku poprzedniego⁵³, którą należy pomnożyć przez cel inflacyjny (tzw. część nominalna formuły) oraz sumę zaokrąglonego do setnych części procentu wskaźnika średniookresowej dynamiki wartości PKB w cenach stałych określonego w projekcie ustawy budżetowej na dany rok budżetowy przedłożonym Sejmowi⁵⁴ i wielkości korekty wydatków⁵⁵, o której mowa w projekcie ustawy budżetowej na dany rok budżetowy przedłożonym Sejmowi (tzw. część realna formuły). Do tak otrzymanego iloczynu trzeba dodać prognozowaną ogółem wartość działań dyskrejonalnych⁵⁶ w zakresie podatków i składek na ubezpieczenie społeczne planowanych na dany rok budżetowy, jeżeli ich wartość przekracza 0,03% wartości PKB prognozowanej w projekcie ustawy budżetowej na dany rok budżetowy przedłożonym Sejmowi⁵⁷.

Nieprzekraczalny limit wydatków w danym roku wylicza się na podstawie art. 112aa ust. 3 u.f.p. jako różnicę obliczonej według powyższych założeń kwoty wydatków na ten rok oraz:

1. prognozowanych w projekcie ustawy budżetowej przedłożonym Sejmowi wydatków jednostek samorządu terytorialnego oraz ich związków i samorządowych jednostek budżetowych, uwzględniających

⁵³ Z zastrzeżeniem, że w celu jej urzeczywistnienia powinna zostać odpowiednio skorygowana – według danych dotyczących aktualizacji prognoz średniookresowego wskaźnika cen towarów i usług konsumpcyjnych obliczanych *ex post*, tzw. korekta o błędy w prognozach inflacji. Szerzej: uzasadnienie do rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw, Druk sejmowy Nr 1789 z 2013 r., <http://www.sejm.gov.pl/Sejm7.nsf/druk.xsp?nr=1789> (dostęp: 19.12.2020).

⁵⁴ Wskaźnik średniorocznego wzrostu PKB jest obliczany na podstawie danych z ośmiu lat budżetowych poprzedzających dany rok budżetowy w taki sposób, że wzrost PKB w danym roku budżetowym oraz roku budżetowym go poprzedzającym wynika z wartości przewidywanych, natomiast dla wcześniejszych sześciu lat budżetowych stanowi wartości wskazane w danych statystycznych. Dzięki takiemu mechanizmowi nawet bardzo dynamiczny wzrost PKB nie daje podstaw do równie szybkiego przyrostu limitu wydatków, podobnie jak zmniejszenie tempa wzrostu PKB nie powoduje zmniejszenia tempa wzrostu limitu wydatków do poziomu wprost proporcjonalnego, który byłby trudny do zrealizowania.

⁵⁵ Wielkość wskazanej korekty należy ustalić zgodnie z dyspozycją art. 112aa ust. 4 u.f.p.

⁵⁶ Przez działania dyskrejonalne należy rozumieć zgodnie z rozporządzeniem nr 1466/97/WE związane z dochodami lub wydatkami publicznymi działania jednorazowe i tymczasowe, które stanowią wyraz prowadzonej przez państwo aktywnej polityki gospodarczej.

⁵⁷ Zob. W. Bożek, [w:] Z. Ofiarski (red.), *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, LEX 2019/el.; M. Duda, op. cit.; W. Misiąg, [w:] *idem* (red.), *Ustawa o finansach publicznych. Ustawa o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Komentarz*, Legalis 2019/el.

założenia makroekonomiczne dotyczące prognozy PKB i jego składowych oraz wieloletnie prognozy finansowe tych jednostek, a także wysokość wydatków wykonanych w latach poprzednich, po odjęciu kwot odpowiadających wielkościom planowanych do otrzymania kwot dotacji i subwencji od innych organów i jednostek objętych stabilizującą regułą wydatkową;

2. planowanych wydatków organów i jednostek, o których mowa w art. 139 ust. 2 u.f.p.;

3. planowanych kosztów Narodowego Funduszu Zdrowia po odjęciu kwot odpowiadających wielkościom planowanych do otrzymania kwot dotacji od organów i jednostek objętych stabilizującą regułą wydatkową;

4. planowanych wydatków Bankowego Funduszu Gwarancyjnego, określonych w planie finansowym tego funduszu.

Następnie należy dodać kwotę prognozowanych na dany rok budżetowy działań jednorazowych i tymczasowych po stronie dochodów, jeżeli wartość każdego z nich przekracza 0,03% wartości PKB prognozowanej w projekcie ustawy budżetowej przedłożonym Sejmowi.

Stabilizującej reguły wydatkowej w zakresie kwoty wydatków oraz ich nieprzekraczalnego limitu nie stosuje się w wyjątkowych sytuacjach, wymienionych w art. 112d ust. 1 u.f.p.

3. Ograniczenie stosowania stabilizującej reguły wydatkowej, w tym związane ze stanem epidemii SARSCoV-2

Po uchwaleniu nowelizacji z dnia 28 maja 2020 r.⁵⁸ ustawa o finansach publicznych bardziej szczegółowo reguluje przypadki, w których nie stosuje się opisanej stabilizującej reguły wydatkowej. Na mocy art. 112d ust. 1 u.f.p. w brzmieniu obowiązującym po wejściu w życie wskazanej zmiany są to następujące sytuacje:

1. wprowadzenie stanu wojennego;

2. wprowadzenie stanu wyjątkowego na całym terytorium Rzeczypospolitej Polskiej;

3. wprowadzenie stanu klęski żywiołowej na całym terytorium

⁵⁸ Ustawa o zmianie ustawy o finansach publicznych, Dz. U. z 2020 r. poz. 1175.

Rzeczypospolitej Polskiej;

4. ogłoszenie stanu epidemii na całym obszarze Rzeczypospolitej Polskiej;

– z zastrzeżeniem, że prognozowana w projekcie ustawy budżetowej lub w projekcie ustawy zmieniającej ustawę budżetową na rok, na który jest obliczana kwota wydatków, o której mowa w art. 112aa ust. 1 u.f.p.⁵⁹, przedłożonym Sejmowi, roczna dynamika wartości produktu krajowego brutto w cenach stałych jest mniejsza o więcej niż dwa punkty procentowe od średniej dynamiki wartości produktu krajowego brutto obliczonej na podstawie ogłoszonej przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego łącznej dynamiki wartości PKB, o której mowa w art. 112aa ust. 1 u.f.p.

Punkt czwarty omawianego przepisu, a także dodatkowe zastrzeżenie, odnoszące się do rocznej dynamiki wartości PKB w cenach stałych, zostały dodane do ustawy po zaproponowaniu przez Komisję Europejską w marcu 2020 r. wprowadzenia generalnej klauzuli wyjścia, umocowanej w Pakcie Stabilności i Wzrostu, która umożliwi tymczasowe odejście od zaleceń Rady Unii Europejskiej dotyczących polityki budżetowej. Celem generalnej klauzuli wyjścia ma być wsparcie gospodarki i stymulacja wzrostu PKB po recesji wywołanej pandemią SARSCoV-2. Podstawowym warunkiem jest jednak brak zagrożenia dla stabilności systemu finansów publicznych w średnim okresie. Rozwiązanie to należy uznać za słuszne, gdyż zapobieganie, przeciwdziałanie i zwalczanie stanu epidemii SARSCoV-2 oraz jej skutków stanowią zadania publiczne wymagające zapewnienia większych nakładów finansowych z budżetów publicznych. Ma to umożliwić jednoczesne efektywne zwalczanie skutków społecznych i gospodarczych epidemii, a także utrzymanie stabilności funkcjonowania państwa oraz poprawę sytuacji ekonomicznej. W związku z tym zasadnym wydaje się zwiększenie finansowania niektórych zadań państwa – nawet ponad limit wynikający ze stabilizującej reguły wydatkowej⁶⁰.

⁵⁹ Dalej także jako: podstawowa kwota wydatków.

⁶⁰ Zob. Uzasadnienia do rządowego projektu ustawy o finansach publicznych. Druk sejmowy Nr 383 z 2020 r., <http://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=383> (dostęp: 19.12.2020).

Szczególne rozwiązania w tym zakresie zostały przewidziane w omawianej nowelizacji ustawy o finansach publicznych także w latach następujących po roku, w którym na podstawie art. 112d ust. 1 u.f.p. nie stosowano stabilizującej reguły wydatkowej – aż do roku, w którym na mocy art. 112d ust. 4 u.f.p. kwota wydatków zacznie być obliczana zgodnie z art. 112aa ust. 1 u.f.p. Może to być rok – licząc od roku następującego po roku spełnienia warunków zawieszenia stosowania stabilizującej reguły wydatkowej:

- drugi – gdy nominalny poziom PKB w roku następującym po roku spełnienia warunków zawieszenia stosowania stabilizującej reguły wydatkowej, prognozowany w projekcie ustawy budżetowej na rok, na który jest obliczana podstawowa kwota wydatków, przedłożonym Sejmowi lub w projekcie ustawy zmieniającej ustawę budżetową na ten rok, przedłożonym Sejmowi, nie jest mniejszy od nominalnego poziomu PKB w roku poprzedzającym rok spełnienia warunków zawieszenia stosowania stabilizującej reguły wydatkowej;
- trzeci – w sytuacji, gdy nominalny poziom PKB w roku następującym po roku spełnienia warunków zawieszenia stosowania stabilizującej reguły wydatkowej, prognozowany w projekcie ustawy budżetowej na rok, na który jest obliczana podstawowa kwota wydatków, przedłożonym Sejmowi lub w projekcie ustawy zmieniającej ustawę budżetową na ten rok, przedłożonym Sejmowi, jest mniejszy od nominalnego poziomu PKB w roku poprzedzającym rok spełnienia warunków zawieszenia stosowania stabilizującej reguły wydatkowej, oraz jeżeli roczna dynamika wartości PKB w cenach stałych w roku następującym po roku spełnienia warunków zawieszenia stosowania stabilizującej reguły wydatkowej, prognozowana w projekcie ustawy budżetowej na rok, na który jest obliczana podstawowa kwota wydatków, przedłożonym Sejmowi lub w projekcie ustawy zmieniającej ustawę budżetową na ten rok, przedłożonym Sejmowi, nie jest mniejsza o więcej

niż dwa punkty procentowe od średniej dynamiki wartości PKB obliczonej na podstawie ogłoszonej przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego łącznej dynamiki wartości PKB, o której mowa w art. 112aa ust. 1;

- czwarty – w pozostałych przypadkach.

W tym czasie ustawa przewiduje także inną metodę wyznaczania podstawowej kwoty wydatków, której wartość stanowić ma kwota wydatków wskazana w art. 112aa ust. 1 u.f.p., powiększona o sumę skutków finansowych związanych ze stanem, którego wprowadzenie na podstawie art. 112d ust. 1 u.f.p. zawiesza stosowanie stabilizującej reguły wydatkowej. Oblicza się ją, stosując wzór wskazany w znowelizowanym art. 112d ust. 3 u.f.p. Z kolei przy obliczaniu nieprzekraczalnego limitu wydatków, począwszy od roku następującego po roku, w którym spełnione zostały warunki do zawieszenia stosowania stabilizującej reguły wydatkowej, aż do roku poprzedzającego rok powrotu do stosowania podstawowej kwoty wydatków z art. 112aa ust. 1 u.f.p. – uwzględnia się kwoty wydatków, o których mowa w opisanym wcześniej art. 112d ust. 3 u.f.p.

To rozwiązanie autor uznaje za zasadne. W dotychczasowym brzmieniu ustawy o finansach publicznych nie określono trybu powrotu do stosowania stabilizującej reguły wydatkowej po jej zawieszeniu na podstawie art. 112d ust. 1 u.f.p. Zaproponowane regulacje słusznie różnicują reguły fiskalne w kolejnych latach – w zależności od skali, skutków gospodarczych, finansowych, a także charakteru kryzysu, powstałego w wyniku wprowadzenia stanu wojennego, stanu wyjątkowego na całym terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, stanu klęski żywiołowej na całym terytorium Rzeczypospolitej Polskiej lub ogłoszenia stanu epidemii na całym obszarze Rzeczypospolitej Polskiej.

Kolejna nowelizacja, dotycząca stabilizującej reguły wydatkowej, została uchwalona w ustawie z dnia 24 lipca 2020 r. o zmianie ustawy o delegowaniu pracowników w ramach świadczenia usług oraz niektórych innych ustaw⁶¹. Na podstawie jej art. 12 do obliczenia na rok 2021 kwoty

⁶¹ Dz. U. z 2020 r., poz. 1423.

wydatków zgodnie z art. 112aa ust. 1 u.f.p. lub art. 112d ust. 3 i 4 u.f.p., prognozowaną kwotę wydatków w projekcie ustawy budżetowej na rok 2021 przedłożonym Sejmowi, o której mowa w art. 112aa ust. 3 pkt 1 u.f.p., pomniejsza się o prognozowane na ten rok wydatki majątkowe jednostek samorządu terytorialnego oraz ich związków. Ponadto do wydatków, dla których ustanowiono nieprzekraczalny limit, na rok 2021 nie wlicza się:

- planowanych w projekcie ustawy budżetowej przedłożonym Sejmowi wydatków majątkowych budżetu państwa i wydatków inwestycyjnych z przeznaczeniem na realizację programów finansowanych z udziałem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej oraz niepodlegających zwrotowi środków z pomocy udzielanej przez państwa członkowskie Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu;
- planowanych na rok 2021 wydatków inwestycyjnych ujętych w projektach planów finansowych funduszy utworzonych, powierzonych lub przekazanych Bankowi Gospodarstwa Krajowego na podstawie odrębnych ustaw.

To jednorazowe rozwiązanie, które ma być stosowane wyłącznie w 2021 r., budzi poważne wątpliwości. W pierwszej kolejności należy zwrócić uwagę na fundamentalną zmianę, jaką jest wyłączenie z obliczanej na podstawie art. 112aa ust. 1 u.f.p. lub art. 112d ust. 3 i 4 u.f.p. wartości wydatków inwestycyjnych i majątkowych. Ma to doniosłe skutki dla nieprzekraczalnego limitu planowanych wydatków – nowelizacja wyłącza z niego bowiem znaczną część środków publicznych i tym samym powoduje, że stabilizująca reguła wydatkowa przestaje spełniać swój cel jako mechanizmu, utrzymującego stabilność finansów publicznych i poziomu zadłużenia sektora finansów publicznych.

Na krytykę zasługuje także procedura uchwalania opisywanej zmiany. Nastąpiło to poprzez dodanie przepisu regulującego tak ważną materię na etapie prac komisji sejmowych nad projektem aktu prawnego niezwiązanego bezpośrednio z dotyczącymi jej finansami publicznymi – ustawy o zmianie ustawy o delegowaniu pracowników w ramach

świadczenia usług oraz niektórych innych ustaw. Zasady prawidłowej legislacji wymagają w tym zakresie przejrzystych działań, a także wprowadzania fundamentalnych nowelizacji po przeprowadzeniu m.in. konsultacji publicznych i międzyresortowych. Omawiana modyfikacja ustawy o finansach publicznych budzi zastrzeżenia także z punktu widzenia postulatów dokonywania zmian aktu prawnego wyraźnym przepisem i wprost, w celu pełnego odzwierciedlenia zamierzeń ustawodawcy⁶² oraz zakazu zamieszczania w nowelizacji ustawy przepisów dotyczących materii nieobjętej zakresem unormowania ustawy nowelizowanej⁶³. Należy podkreślić, że ustawodawca nie powinien bez ważnych powodów odstępować od opisanych reguł postępowania legislacyjnego – których stosowanie dla tak istotnej zmiany przepisów dotyczących stabilizującej reguły wydatkowej wydaje się konieczne⁶⁴. W związku z tym, zarówno z merytorycznego punktu widzenia, jak i biorąc pod uwagę sposób uchwalania przepisu dotyczącego stosowania stabilizującej reguły wydatkowej w roku 2021, rozwiązanie to należy ocenić negatywnie.

4. Podsumowanie

Nie ulega wątpliwości, że wyjątkowa sytuacja wywołana epidemią SARS-CoV-2 wymagała działania ustawodawcy – w tym także w zakresie zmian przepisów ustawy o finansach publicznych. Obok konieczności ponoszenia nakładów finansowych ze środków publicznych na zadania związane z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem skutków sytuacji kryzysowej, niezwykle istotną wartością pozostało zachowanie stabilności sektora finansów publicznych oraz nieprzekraczanie konstytucyjnego limitu zadłużenia. Z tego powodu doniosłe znaczenie praktyczne mają omówione w niniejszym opracowaniu zmiany stabilizującej reguły wydatkowej i wynikającego z niej nieprzekraczalnego

⁶² Zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 lutego 1992 r., sygn. K 14/91, OTK ZU 1992, poz. 7.

⁶³ Zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 30 października 2001 r., sygn. K 33/00, OTK ZU 7/2001, poz. 217.

⁶⁴ Zob. *Proces prawotwórczy w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego. Wypowiedzi Trybunału Konstytucyjnego dotyczące zagadnień związanych z procesem legislacyjnym*, Opracowanie Biura Trybunału Konstytucyjnego, Warszawa 2015, s. 174-180/el.

limitu wydatków. Modyfikacje w tym zakresie były niezbędne, by zwiększyć możliwości wydatkowe budżetu państwa, jednak sposób ich wprowadzania oraz niektóre opisane założenia nowelizacji budzą poważne wątpliwości. Pomimo wyjątkowych okoliczności należy bowiem dokonywać zmian przepisów z zachowaniem zasad prawidłowej legislacji, zwłaszcza jeśli dotyczą tak istotnych, mających konstytucyjne podstawy zagadnień – jak wydatkowanie środków publicznych i związane z nim reguły fiskalne.

BIBLIOGRAFIA

Literatura

1. Bożek W., [w:] Z. Ofiarski (red.), *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, Lex 2019/el.
2. Dąbrowska J., [w:] A. MikosSitek (red.), *Komentarz ustawy o finansach publicznych*, Legalis 2019/el.
3. Duda M., [w:] P. Smoleń (red.), *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, Legalis 2014/el.
4. Misiąg W., [w:] W. Misiąg (red.), *Ustawa o finansach publicznych. Ustawa o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Komentarz*, Legalis 2019/el.
5. Młynarczyk A., *Dostosowanie polskich regulacji prawnych do przepisów prawa unijnego mających na celu zapewnienie stabilności finansów publicznych*, „Finanse Komunalne” 2014, Nr 3.
6. *Proces prawotwórczy w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego. Wypowiedzi Trybunału Konstytucyjnego dotyczące zagadnień związanych z procesem legislacyjnym*, Opracowanie Biura Trybunału Konstytucyjnego, Warszawa 2015.

Orzecznictwo

1. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 lutego 1992 r., sygn. K 14/91, OTK ZU 1992, poz. 7.
2. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 30 października 2001 r., sygn. K 33/00, OTK ZU 7/2001, poz. 217.

Materiały legislacyjne

1. Uzasadnienie do rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw, Druk sejmowy Nr 1789 z 2013 r.
2. Uzasadnienie do rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o finansach publicznych, Druk sejmowy Nr 383 z 2020 r.

Akty prawne

1. Dyrektywa Rady z dnia 8 listopada 2011 r. w sprawie wymogów dla ram budżetowych państw członkowskich, Nr 2011/85/UE, Dz. Urz. UE L Nr 306.
2. Rozporządzenie Rady z dnia 8 listopada 2011 r. zmieniające rozporządzenie Rady z dnia 7 lipca 1997 r. w sprawie przyspieszenia i wyjaśnienia procedury nadmiernego deficytu Nr 1467/97/WE, Dz. Urz. UE L Nr 209; Nr 1177/2011, Dz. Urz. UE L Nr 306.
3. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 16 listopada 2011 r. w sprawie skutecznego egzekwowania nadzoru budżetowego w strefie euro, Nr 1173/2011, Dz. Urz. UE L Nr 306.
4. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 16 listopada 2011 r. w sprawie środków egzekwowania korekty nadmiernych zakłóceń równowagi makroekonomicznej w strefie euro, Nr 1174/2011, Dz. Urz. UE L Nr 306.
5. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 16 listopada 2011 r. zmieniające rozporządzenie Rady z dnia 7 lipca 1997 r. w sprawie wzmocnienia nadzoru pozycji budżetowych oraz nadzoru i koordynacji polityk gospodarczych Nr 1466/97/WE, Dz. Urz. UE L Nr 209; Nr 1175/2011, Dz. Urz. UE L Nr 306.
6. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 16 listopada 2011 r. w sprawie zapobiegania zakłóceniom równowagi makroekonomicznej i ich korygowania, Nr 1176/2011, Dz. Urz. UE L Nr 306.
7. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, t.j. Dz. U. z 2019 r., poz. 869 ze zm.
8. Ustawa z dnia 28 maja 2020 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych, Dz. U. z 2020 r. poz. 1175.
9. Ustawa z dnia 24 lipca 2020 r. o zmianie ustawy o delegowaniu pracowników

w ramach świadczenia usług oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. z 2020 r., poz. 1423.

10. Ustawa z dnia 28 października 2020 r. o zmianie ustawy budżetowej na rok 2020, Dz. U. z 2020 r., poz. 1919.

Odporność fiskalna. Analiza wpływu epidemii COVID-19 na zarządzanie budżetowe

Fiscal resilience. An analysis of the COVID-19 epidemic's impact on the budgetary governance

Streszczenie

W ciągu nieco ponad dekady świat doświadczył dwóch głębokich kryzysów systemowych: światowego kryzysu finansowego oraz kryzysu wywołanego przez epidemię COVID-19. Rosnąca ekspozycja na nieznaną ryzyka systemowe, zadania w zakresie odbudowy po opanowaniu epidemii, a także wyzwania długookresowe (np. zmiany klimatyczne, demograficzne, nierówności ekonomiczne) stawiają w centrum debaty nt. zarządzania publicznego zagadnienie odporności państwa. Jednym z wymiarów tej odporności jest odporność fiskalna, tj. zdolność państwa do mobilizacji zasobów i finansowania absorpcji skutków zdarzeń niepożądanych, a następnie regeneracji i proaktywnej adaptacji do nowych uwarunkowań.

Niniejsze opracowanie zawiera próbę zdefiniowania, dekompozycji i operacjonalizacji odporności fiskalnej jako własności systemu zarządzania budżetowego, a następnie oceny adekwatności tradycyjnych miar i instytucji budżetowych do wyzwań, które czekają po epidemii.

¹ Poglądy, oceny i wnioski zamieszczone w artykule mają charakter autorski i nie mogą być postrzegane jako oficjalne stanowisko Ministerstwa Finansów.

Analiza COVID-19 jako ryzyka systemowego o istotnych implikacjach fiskalnych pozwoliła wskazać luki w tradycyjnym podejściu do zarządzania budżetowego, które wypełnić mogą reguły fiskalne ukierunkowane na kształtowanie wartości publicznej netto, podejście bilansowe w zarządzaniu finansami publicznymi oraz modele budżetowania na rzecz priorytetów.

Słowa kluczowe: odporność fiskalna, zarządzanie budżetowe, COVID-19

Abstract

In just over a decade the world suffered from two deep, systemic crises: the global financial crisis and COVID-19 epidemic crisis. Growing exposure to unknown systemic risks, the challenge of recovery once the epidemic is contained, and long-term pressures (such as climate change, ageing, increasing economic inequalities), centres the debate on public governance around resilience of the state. This is a multidimensional concept which includes also fiscal resilience, that is the ability of the state to mobilise resources and finance the absorption of adverse events, recovery and proactive adaptation to new circumstances.

This article attempts to define, decompose and operationalise fiscal resilience in the budgetary governance context, and subsequently assess the adequacy of some traditional fiscal indicators and budgetary institutions to post-COVID challenges. The analysis of COVID-19 as a systemic risk with significant fiscal implications points to certain systemic gaps in traditional approach to budgetary governance. These can be addressed by augmenting fiscal rules with the concept of public net worth, adopting a balance sheet approach in managing public finances and implementing priority-oriented models of budgeting.

Key words: fiscal resilience, budgetary governance, COVID-19

1. Wprowadzenie

W grudniu 2019 r. w Wuhanie (prowincja Hubei, Chińska Republika Ludowa) zidentyfikowano nietypowe formy ciężkiego zapalenia

pluc, które – co potwierdzono w styczniu 2020 r. – wywołał patogen odzwierzęcy. Wuhan został odcięty kordonem sanitarnym, a mieszkańcy miasta zobowiązani do pozostawania w domach. W lutym 2020 r. choroba i wywołujący ją wirus otrzymały swoje nazwy COVID-19 i SARS-CoV-2. W międzyczasie wirus zdążył się jednak wydostać z miasta i zaczął niezwykle szybko rozprzestrzeniać po świecie. 11 marca 2020 r. Światowa Organizacja Zdrowia (ang. *World Health Organisation*, WHO) oceniła więc, że COVID-19 ma charakter pandemii, tj. epidemii o zasięgu globalnym².

Ograniczanie i przeciwdziałanie epidemii wymagają radykalnych środków zaradczych i restrykcji, z zamykaniem granic i gospodarek włącznie. W rezultacie epidemia oddziałuje niemal na wszystkie sfery życia politycznego, społecznego i gospodarczego. Lokalne zdarzenie medyczne przekształciło się więc w globalny kryzys, który stanowi zagrożenie dla systemów organizujących życie współczesnych społeczeństw i podważa obowiązujący dotychczas model rozwoju społeczno-gospodarczego.

Kryzys epidemiczny to także drugi, po światowym kryzysie finansowym (ang. *global financial crisis*), tak głęboki kryzys globalny w ciągu nieco ponad dekady. Historia pokazuje, że kryzysy tej skali zawsze powodowały poważne, z reguły nieprzewidziane konsekwencje³, a powrót do *status quo ante* był niemożliwy. W połączeniu z wyzwaniem, jakim będzie odbudowa, a właściwie budowa nowej „normalności”, rodzi to pytania o odporność (ang. *resilience*) państwa na ryzyka systemowe oraz o adekwatność istniejących mechanizmów zarządzania publicznego (ang. *public governance*). Pytania te dotyczą także fiskalnego wymiaru tej odporności, czyli tzw. odporności fiskalnej (ang. *fiscal resilience*), oraz instytucji (reguł, procedur, struktur organizacyjnych itp.) zarządzania budżetowego (ang. *budgetary governance*). Odpowiedzi dostarczyć

² WHO, Wystąpienie Dyrektora Generalnego z 11 marca 2020 r. nt. COVID-19, <https://www.who.int/director-general/speeches/detail/who-director-general-s-opening-remarks-at-the-media-briefing-on-covid-19---11-march-2020> (dostęp: 9.01.2021).

³ F. Fukuyama, *The Pandemic and Political Order. It Takes a State*, „Foreign Affairs” July/August 2020, vol. 99, no. 4, <https://www.foreignaffairs.com/articles/world/2020-06-09/pandemic-and-political-order> (dostęp: 9.01.2021).

może analiza systemowych implikacji epidemii COVID-19 w kontekście fiskalnym. Wymaga ona jednak uprzedniego zdefiniowania samego pojęcia odporności fiskalnej.

W rezultacie niniejsze opracowanie zawiera próbę zdefiniowania, dekompozycji i operacjonalizacji odporności fiskalnej państwa w oparciu o ogólną koncepcję odporności oraz teorię publicznego zarządzania finansowego (ang. *public financial management*). Analiza epidemii COVID-19 jako ryzyka systemowego o istotnych implikacjach fiskalnych pozwoliła następnie ocenić adekwatność tradycyjnych miar i instytucji zarządzania budżetowego do potrzeb odbudowy po epidemii i wyzwaniach długookresowych. Opracowanie zamyka omówienie kierunków rozwoju systemu zarządzania budżetowego pożądanego z punktu widzenia zwiększenia odporności fiskalnej państwa.

2. Ogólna koncepcja odporności

Odporność stanowi własność systemu, którą – w sposób najbardziej ogólny – zdefiniować można jako zdolność do zachowania jego podstawowych funkcji w uwarunkowaniach istotnie zmienionych w wyniku wystąpienia jakiegoś szoku. System określany jest przez funkcje, elementy składowe oraz współzależności i oddziaływania występujące pomiędzy nimi. Złożoność oraz współzależność elementów składowych systemu czynią go wrażliwym na nowe kategorie ryzyk rodzących się w środowisku zewnętrznym. Sklasyfikować je można jako ryzyka wschodzące (ang. *emerging risks*) oraz ryzyka systemowe (ang. *systemic risks*)⁴.

Ryzyka wschodzące to zupełnie nowe zagrożenia lub też zagrożenia znane, ale manifestujące się w nowych uwarunkowaniach. Charakteryzuje je niepewność co do ich przyczyn, skutków lub prawdopodobieństwa wystąpienia. Natomiast ryzyka systemowe to zagrożenia, które skutkować mogą ograniczeniem funkcjonalności lub też całkowitym załamaniem (ang. *collapse*) systemu pomimo tego, że zagrożenie bezpośrednio dotyczy

⁴ IRGC, *Guidelines for the Governance of Systemic Risks*, Lausanne, 2018, Box 2 Comparison of conventional and systemic risks, s. 12, <https://infoscience.epfl.ch/record/257279/files/IRGC%20Guidelines%20for%20the%20Governance%20of%20Systemic%20Risks.pdf> (dostęp: 9.01.2021).

tylko jednego lub tylko niektórych z elementów składowych systemu. Ryzyka te mają charakter zakaźny, gdyż „przenoszą się” pomiędzy elementami składowymi systemu, oraz nieliniary⁵. Czasami nazywa się je również ryzykami emergentnymi lub sieciowymi, gdyż wyłaniają się ze złożonych interakcji zachodzących pomiędzy elementami składowymi systemu lub podmiotami działającymi w jego obrębie (i specyficznymi dla nich, często dobrze rozpoznanymi, zagrożeniami)⁶.

Zasadniczo w literaturze przedmiotu panuje zgoda co do definicji odporności jako własności określonego systemu. Rozbieżności dotyczą jednak szczegółowych funkcji systemu oraz kategoryzacji zdarzeń i zagrożeń (szoków), poprzez które definiowane jest pojęcie odporności⁷. Wynikają one głównie z różnego podejścia do zagadnienia odporności oraz różnych kategorii zagrożeń w kontekście pokrewnej problematyki ochrony przed ryzykami.

Odporność *sensu stricto* definiowana jest jako zdolność systemu do absorpcji, regeneracji i adaptacji po wystąpieniu zdarzeń niepożądanych⁸. Tak rozumiana odporność jest więc do pewnego stopnia komplementarna względem zdolności do zapobiegania tym zagrożeniom (tj. ochrony przed

⁵ *Ibidem*, s. 9.

⁶ S. Jacobzone, Ch. Baubion, J. Radisch, S. Hochrainer-Stigler, J. Linnerooth-Bayer, W. Liu, E. Rovenskaya, U. Dieckmann, *Strategies to Govern Systemic Risks*, [w:] W. Hynes, M. Lees, J.M. Müller (eds.), *Systemic Thinking for Policy Making: The Potential of Systems Analysis for Addressing Global Policy Challenges in the 21st Century*, New Approaches to Economic Challenges, OECD Publishing, Paris 2020, s. 139, <https://doi.org/10.1787/879c4f7a-en> (dostęp: 9.01.2021).

⁷ I. Linkov, B.D. Trump, W. Hynes, *Resilience-based Strategies and Policies to Address Systemic Risks*, SG/NAEC(2019)5, OECD General Secretariat, Paris 2019, *passim*, [https://www.oecd.org/naec/averting-systemic-collapse/SG-NAEC\(2019\)5_Resilience_strategies.pdf](https://www.oecd.org/naec/averting-systemic-collapse/SG-NAEC(2019)5_Resilience_strategies.pdf) (dostęp: 9.01.2021).

⁸ Przykładowo w rekomendacji Rady OECD z 6 maja 2014 r. w sprawie zarządzania ryzykami krytycznymi Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (ang. *Organisation for Economic Co-operation and Development*, OECD) odporność zdefiniowano jako „zdolność do odparcia, absorpcji, regeneracji oraz skutecznej adaptacji do niekorzystnych zdarzeń lub zmiany uwarunkowań” (tłum. wł.); OECD, *Recommendation of the Council on the Governance of Critical Risks*, OECD/LEGAL/0405, <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0405> (dostęp: 3.01.2021). Obecnie OECD stosuje nieco zmodyfikowaną definicję, zgodnie z którą odporność to „zdolność systemu do absorpcji zakłóceń, regeneracji po zakłóceniu i adaptacji do zmieniających się warunków, przy zachowaniu zasadniczo tych samych funkcji, co przed wstrząsem zakłócającym” (tłum. wł.); OECD, *Good Governance for Critical Infrastructure Resilience*, OECD Reviews of Risk Management Policies, OECD Publishing, Paris 2019, s. 36, <https://doi.org/10.1787/02f0e5a0-en> (dostęp: 3.01.2021).

ryzykami). Odporność *sensu largo* obejmuje natomiast, i przekracza, zagadnienia ochrony przed ryzykami, wzbogacając je o dodatkowe funkcje (głównie adaptacyjne i transformacyjne) oraz wymiary analizy (głównie złożoność, współzależność, wewnętrzną dynamikę systemów czy wrażliwość na ryzyka systemowe).

Koncepcja odporności *sensu largo* łączy elementy charakterystyczne dla problematyki ochrony przed ryzykami i odporności *sensu stricto*, definiując cztery podstawowe funkcje (zdolności) systemu w odniesieniu do zagrożeń, tj.: planowanie i przygotowanie, absorbowanie, regenerowanie i adaptowanie⁹. Koncepcja ta kładzie także nacisk na zdolności adaptacyjne i, w określonych warunkach, transformacyjne. Te pierwsze przejawiają się w ciągłych zmianach zachodzących w granicach progów krytycznych, które wyznaczają obszar stabilności systemu (rozwój wzdłuż obecnej trajektorii). Te drugie – w przekraczaniu progów krytycznych i kształtowaniu nowego obszaru stabilności systemu. Kryzys traktowany jest jako szansa (ang. *window of opportunity*) na określenie nowej trajektorii rozwoju systemu¹⁰.

Z punktu widzenia konceptualizacji odporności fiskalnej istotne są także różnice dotyczące kategorii zagrożeń branych pod uwagę przy definiowaniu pojęcia odporności, w tym podziały na zagrożenia znane i nieznane oraz nagłe i „pełzające”. Przykładowo odporność *sensu stricto* definiowana może być jako zdolność systemu do absorpcji, regeneracji oraz adaptacji w odniesieniu do zagrożeń jeszcze nieznanymi i – ewentualnie – znanych, ale o tak niskim prawdopodobieństwie wystąpienia i wysokiej sile oddziaływania, że zapobieganie im w sposób tradycyjny byłoby zbyt kosztowne. Natomiast zagrożenia znane i kwantyfikowalne (co do

⁹ Przykładowo Narodowa Akademia Nauk (ang. *National Academy of Sciences*) w USA definiuje odporność jako „zdolność przygotowania i planowania na wypadek wystąpienia, absorbowania w przypadku wystąpienia, regeneracji po wystąpieniu, lub adaptacji do faktycznych lub potencjalnych niekorzystnych zdarzeń” (tłum. wł.); NRC, *Disaster Resilience: A National Imperative*, The National Academies Press, Washington, DC 2012, s. 16, <https://doi.org/10.17226/13457> (dostęp: 3.01.2021).

¹⁰ C. Folke, S.R. Carpenter, B. Walker, M. Scheffer, T. Chapin, J. Rockström, *Resilience Thinking: Integrating Resilience, Adaptability and Transformability*, „*Ecology and Society*” 2010, vol. 15, issue 4, s. 7, <http://www.ecologyandsociety.org/vol15/iss4/art20/> (dostęp: 9.01.2021).

prawdopodobieństwa wystąpienia i siły oddziaływania) są przedmiotem oddziaływania w ramach mechanizmów ochrony przed ryzykami.

W przypadku podziału zagrożeń na nagłe i „pełzające” dyskusja dotyczy tego, czy te drugie w ogóle noszą znamiona ryzyk. Zagrożenia „pełzające” (np. zmiany klimatyczne czy przejście demograficzne) nie powodują bowiem nagłych i nieoczekiwanych skutków. Objawiają się raczej długookresową, chroniczną presją na funkcjonowanie określonych systemów. Z tego względu w kontekście fiskalnym zagrożenia „pełzające” nie są traktowane jako ryzyka¹¹, tylko uwzględniane bezpośrednio w podstawowej prognozie fiskalnej (lub innej)¹².

Kompleksowe podejście do odporności zakłada natomiast rezygnację z identyfikacji lub wyróżniania konkretnych zagrożeń lub ich kategorii. Przyjmuje się, że w przyszłości zmaterializuje się „jakieś” zagrożenie lub kombinacja zagrożeń, które zakłóci system (ang. *threat agnostic approach*)¹³. Podejście to uwzględnia więc wszystkie potencjalne zagrożenia, w tym także te „pełzające” (ang. *all hazards and threats approach*). Długotrwała, nasilająca się presja doprowadzić może bowiem do tzw. punktu przejścia (in. punktu krytycznego lub zwrotnego, ang. *tipping point*), po przekroczeniu którego system może ulec nagłym, niekontrolowalnym i nieodwracalnym zmianom¹⁴.

¹¹ OECD definiuje ryzyka fiskalne jako „prawdopodobieństwo wystąpienia istotnych różnic pomiędzy faktycznymi i oczekiwanyymi wynikami fiskalnymi w perspektywie średnio- lub długoterminowej” (tłum. wł.); G. Kopits, *Coping with Fiscal Risk: Analysis and Practice*, „OECD Journal on Budgeting”, vol. 14/1, OECD Publishing Press, Paris 2014, s. 48, https://www.oecd-ilibrary.org/governance/coping-with-fiscal-risk_budget-14-5jxrgssdqnl1 (dostęp: 9.01.2021). Z kolei Międzynarodowy Fundusz Walutowy (ang. *International Monetary Fund*, IMF) definiuje ryzyka fiskalne jako „potencjalne wstrząsy dotyczące publicznych dochodów, wydatków, aktywów lub zobowiązań, które mogą powodować odchylenia wyników fiskalnych od oczekiwań lub prognoz” (tłum. wł.); IMF, *Fiscal Transparency Handbook*, IMF, Washington, DC 2018, s. 139, <http://dx.doi.org/10.5089/9781484331859.069> (dostęp: 9.01.2021).

¹² D. Moretti, *OECD Best Practices for Managing Fiscal Risks. Lessons from Case Studies of Selected OECD Countries and Next Steps Post COVID-19*, GOV/PGC/SBO(2020)6, OECD, Paris 2020, s. 4, [http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=GOV/PGC/SBO\(2020\)6&docLanguage=En](http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=GOV/PGC/SBO(2020)6&docLanguage=En) (dostęp: 9.01.2021).

¹³ I. Linkov *et al.*, *op. cit.*, s. 3.

¹⁴ *Ibidem*, s. 6.

3. Operacjonalizacja odporności w ramach zarządzania publicznego

Zróznicowane podejścia do odporności rodzą wyzwania w zakresie jej operacjonalizacji, tj. określenia miar oraz instrumentów pozwalających ją kształtować. Jest to szczególnie widoczne w przypadku państwa i złożonych systemów zarządzania publicznego.

Ogólnych wskazówek w tym zakresie dostarczają rekomendacje i standardy dotyczące zarządzania ryzykami systemowymi lub krytycznymi¹⁵. Kładą one nacisk na takie zagadnienia jak przywództwo i koordynacja, myślenie systemowe, *foresight* i inne mechanizmy wczesnego wychwytywania trendów lub sygnałów świadczących o nowych zagrożeniach (tzw. monitorowanie horyzontu, z ang. *horizon scanning*), planowanie scenariuszowe, ale także tradycyjne mechanizmy ochrony przed ryzykami. W literaturze wskazuje się także na potrzebę holistycznego podejścia do odporności. Podejście selektywne, tj. wzmacnianie odporności tylko niektórych elementów składowych systemu, może bowiem skutkować osłabieniem odporności systemu jako całości¹⁶.

Operacjonalizacja odporności w kontekście zarządzania publicznego wymaga uwzględnienia wielowymiarowego charakteru tego fenomenu, w tym także wymiaru fiskalnego, tj. odporności fiskalnej. Stan finansów publicznych, w tym tzw. przestrzeń fiskalna (ang. *fiscal space*)¹⁷,

¹⁵ OECD, *Recommendation...*, *passim*; IRGC, *Guidelines...*, *passim*.

¹⁶ C. Folke *et al.*, *op. cit.*, s. 4.

¹⁷ IMF definiuje przestrzeń fiskalną jako „przeźren do podniesienia wydatków lub obniżenia podatków, ustaloną w odniesieniu do określonego poziomu bazowego, bez narażenia [państwa – uzup. tłum.] na pogorszenie dostępu do rynku [finansowego – uzup. tłum.] lub zdolności do obsługi długu” (tłum. wł.); M. Syed, M. Moreno Badia *et al.*, *Fiscal Space: An Update and Stocktaking*, IMF Policy Paper, IMF, Washington, DC 2018, s. 9, <https://www.imf.org/-/media/Files/Publications/PP/2018/pp041118assessing-fiscal-space-update-and-stocktaking.ashx> (dostęp: 24.01.2021). Zgodnie z tą definicją przestrzeń fiskalną determinują głównie uwarunkowania rynkowe oraz stan (i percepcja rynkowa) zadłużenia publicznego. Upraszczając, można więc przyjąć, że jest to przestrzeń fiskalna w sensie „ekonomicznym”. Przestrzeń tę należy odróżnić od przestrzeni fiskalnej w sensie „prawnym”, której wielkość wyznacza się na podstawie obowiązujących w danym państwie reguł fiskalnych. W podejściu IMF ta druga wielkość odzwierciedla jednak nie tyle przestrzeń fiskalną *per se*, co tę część tej przestrzeni, którą można wykorzystać zgodnie z regułami fiskalnymi. W ocenie autora „ekonomiczna” i „prawna” przestrzeń fiskalna to jednak wielkości od siebie niezależne. Możliwa jest bowiem także sytuacja, w której to „ekonomiczna” przestrzeń fiskalna będzie niższa od tej „prawnej”. W konsekwencji w opracowaniu przyjęto, że przestrzeń fiskalna to niższa z dwóch omawianych wielkości.

determinują bowiem możliwość adekwatnej reakcji państwa na kryzys bez uszczerbku (lub z możliwie najmniejszym uszczerbkiem) dla realizacji jego podstawowych zadań. Z kolei kryzys – niezależnie od przyczyn – znajduje zazwyczaj przełożenie na stan finansów publicznych, manifestując się najczęściej równoczesnym wzrostem wydatków publicznych, spadkiem dochodów publicznych i materializacją innych ryzyk fiskalnych¹⁸.

Zależności te wzmacniają zwrotne powiązania funkcjonalne w systemie zarządzania publicznego. Są one szczególnie charakterystyczne dla instytucji zarządzania budżetowego, które przenikają niemal wszystkie obszary działania i szczeble organizacji państwa. Przykład stanowić może proces budżetowy, silnie powiązany z horyzontalną funkcją planistyczną państwa czy mechanizmy zarządzania ryzykami fiskalnymi, powiązane z instrumentami monitorowania horyzontu w ramach sektorowych polityk publicznych. W niezbędnym zakresie zagadnienie to zostanie rozwinięte w dalszej części opracowania.

4. Definicja i dekompozycja odporności fiskalnej

Odporność fiskalną zdefiniować można jako zdolność finansową państwa do absorpcji skutków zdarzeń i zjawisk niepożądanych (szoków i zagrożeń) o ponadprzeciętnej skali, regeneracji po ich wystąpieniu oraz adaptacji do uwarunkowań zmienionych w związku z ich wystąpieniem, przy zachowaniu zdolności do realizacji podstawowych zadań państwa. Zdarzenia i zjawiska niepożądane należy więc rozumieć szeroko, uwzględniając także zagrożenia „pełzające”. Jak wskazano wcześniej, w dłuższym okresie wymagają one bowiem adaptacji lub transformacji, zaś w niesprzyjających warunkach prowadzić mogą do nagłych, niekontrolowalnych i nieodwracalnych zmian.

Posiłkując się ogólną koncepcją odporności, wyróżnić można trzy podstawowe wymiary (lub szczegółowe zdolności) odporności fiskalnej: absorpcyjny, regeneracyjny i adaptacyjny. W uproszczeniu odpowiadają

¹⁸ E. Balibek, A. Sayegh, S. Saxena, M. Stone, C. Wendling, *Managing Fiscal Risks Under Fiscal Stress*, IMF, Washington, DC 6 April 2020, s. 1, <https://www.imf.org/-/media/Files/Publications/covid19-special-notes/special-series-on-covid-19-managing-fiscal-risks-under-fiscal-stress.ashx> (dostęp: 9.01.2021).

one poszczególnym etapom reakcji państwa na kryzys.

Wymiar absorpcyjny odporności fiskalnej to inaczej zdolność państwa do finansowania podstawowych zadań oraz środków podejmowanych w celu ograniczenia szoku i łagodzenia jego bezpośrednich skutków w warunkach wywołanego tym szokiem kryzysu, który – jak wskazano wcześniej – manifestuje się kumulacją różnych ryzyk fiskalnych.

Wymiar regeneracyjny zdefiniować można jako zdolność państwa do finansowania podstawowych zadań oraz środków podejmowanych w celu odbudowy po ustaniu szoku przy stopniowym przywracaniu zdolności absorpcyjnej, z reguły w warunkach ekspozycji na ryzyka fiskalne wynikające m.in. z absorpcji skutków szoku. W ujęciu dynamicznym wymiar regeneracyjny obejmuje również elementy planowania i przygotowania do kolejnego kryzysu.

Wreszcie wymiar adaptacyjny odporności fiskalnej to zdolność państwa do alokacji i realokacji zasobów publicznych w sposób odpowiadający wyzwaniom i priorytetom rozwojowym państwa, które podlegają redefinicji w uwarunkowaniach zmienionych w wyniku szoku. Wymiar ten rozpatrywać można w dwóch aspektach: adaptacji reaktywnej, tj. zdolności do realokacji zasobów w sposób umożliwiający dostosowanie do zmian stanowiących konsekwencje szoku, a także adaptacji proaktywnej, tj. zdolności do realokacji zasobów w sposób zapewniający wpływ na kształtowanie tych zmian i nowy stan stabilności systemu (wejście na nową trajektorię rozwoju).

Dodatkowo wskazać należy także horyzontalny wymiar odporności fiskalnej, tj. zdolność instytucjonalną (ang. *institutional capacity*) centralnych władz budżetowych (ang. *central budget authority*) do operacjonalizacji odporności fiskalnej w praktyce zarządzania budżetowego.

5. Odporność fiskalna jako własność systemu zarządzania budżetowego

Operacjonalizacja odporności fiskalnej, zdefiniowanej na podstawie ogólnej koncepcji odporności, wymaga odwołania się do teorii publicznego zarządzania finansowego. Pomimo wskazanych wcześniej

zwrotnych powiązań funkcjonalnych pomiędzy różnymi instytucjami zarządzania publicznego odporność fiskalną w pierwszej kolejności należy bowiem rozpatrywać jako funkcję stopnia realizacji specyficznych, autonomicznych celów i wartości systemu zarządzania budżetowego, tj. zagregowanej dyscypliny fiskalnej, skuteczności alokacyjnej i efektywności operacyjnej¹⁹. Widać to wyraźnie, gdy odporność fiskalną zdekomponuje się na bardziej szczegółowe wymiary (zdolności) i powiąże z siatką celów zarządzania budżetowego. Istniejące w tym zakresie powiązania ilustruje tabela 1. (liczba znaków „+” określa szacowaną siłę związku danego wymiaru z określonym celem).

Wymiary odporności fiskalnej	Cele zarządzania budżetowego		
	Zagregowana dyscyplina	Skuteczność alokacyjna	Efektywność operacyjna
Absorpcja	++	++	+
Regeneracja	+++	++	+
Adaptacja	+	+++	+
Instytucjonalny	+	+	++

Tabela 1. Matryca celów zarządzania budżetowego i wymiarów odporności fiskalnej

Źródło: opracowanie własne

W pewnym uproszczeniu wymiary absorpcyjny i regeneracyjny odporności fiskalnej utożsamiać można ze zdolnością państwa do prowadzenia antycyklicznej polityki fiskalnej, gdzie absorpcja odpowiada ekspansji fiskalnej w trakcie kryzysu, natomiast regeneracja następującej później konsolidacji fiskalnej. Wymiary te są więc silnie związane z utrzymaniem zagregowanej dyscypliny fiskalnej (w ujęciu dynamicznym). Wymiar adaptacyjny wykazuje natomiast bliższe związki z zapewnieniem skuteczności alokacyjnej.

W praktyce absorpcja, regeneracja i adaptacja przenikają się wzajemnie i pozostają między sobą w pewnych napięciach, analogicznie

¹⁹ A. Schick, *Reflections on Two Decades of Public Financial Management*, [w:] M. Cangiano, T. Curristine, M. Lazare, *Public Financial Management and Its Emerging Architecture*, IMF, Washington, DC 2013, s. 23-26.

jak zagregowana dyscyplina fiskalna i skuteczność alokacyjna. Nadmierny wysiłek absorpcyjny ograniczać może zdolności regeneracyjne (wydłuża się okres konsolidacji fiskalnej po kryzysie), obniżając jednocześnie zdolności adaptacyjne (dostępność zasobów niezbędnych do finansowania dostosowań). Równie istotne jest wyważenie regeneracji (konsolidacji fiskalnej) i adaptacji. Mimo zacieśnienia fiskalnego ta druga wymagać może bowiem dodatkowych nakładów publicznych.

Nieco inne są natomiast relacje pomiędzy efektywnością operacyjną i wymiarem instytucjonalnym odporności fiskalnej, które mają charakter horyzontalny. Zasadniczo efektywność operacyjna, rozumiana jako zdolność do realizacji podstawowych zadań państwa, w tym świadczenia dóbr i usług publicznych (ang. *service delivery*), przewija się przez wszystkie wymiary odporności fiskalnej. W omawianym kontekście za dobro publiczne można jednak również uznać zdrowe (ang. *sound*) finanse publiczne²⁰. Wymiar instytucjonalny odporności fiskalnej przejawia się wtedy jako zdolność instytucjonalna centralnych władz budżetowych do kształtowania i równoważenia pozostałych wymiarów odporności fiskalnej.

Osadzenie odporności fiskalnej w siatce celów i wartości zarządzania budżetowego pokazuje, że wykracza ona poza mechanizmy zarządzania ryzykami fiskalnymi. Stwarza także dogodny punkt wyjścia do określenia miar i instytucji budżetowych użytecznych na poszczególnych etapach reakcji państwa na szok. Pośrednio umożliwia także identyfikację innych niż budżetowe instytucji zarządzania publicznego relewantnych dla odporności fiskalnej.

6. Tradycyjne miary i instytucje odporności fiskalnej

Za podstawowe miary odporności fiskalnej przyjęto poziom długu publicznego w relacji do produktu krajowego brutto (PKB) oraz poziom wydatków publicznych w relacji do PKB. Im niższe są te wielkości, tym większa jest bowiem przestrzeń fiskalna, tj. wielkość możliwych do

²⁰ L. Schuknecht, *Public Spending and the Role of the State. History, Performance, Risk and Remedies*, Cambridge 2021, s. 5.

uruchomienia dodatkowych wydatków, w warunkach kryzysu z reguły finansowanych długiem. Zrezygnowano z przestrzeni fiskalnej jako samodzielnej miary, gdyż ma ona charakter nieobserwowalny. Jej wielkość możliwa jest do ustalenia tylko jako różnica pomiędzy: 1) wielkością wydatków: a) możliwych do sfinansowania w określonych warunkach rynkowych albo b) wyznaczonych w oparciu o obowiązujące reguły fiskalne oraz 2) wielkością wydatków wynikających z bieżącego kursu polityki. W normalnych warunkach gospodarczych wielkość ta może być więc podatna na manipulację. Z kolei w przypadku głębokiego kryzysu zastosowanie znajdują klauzule wyjścia zawieszające obowiązywanie reguł fiskalnych, a warunki rynkowe i potrzeby wydatkowe diametralnie się zmieniają.

W odniesieniu do wymiaru absorpcyjnego za dodatkowe miary uznano stopień fragmentacji budżetu (w szerokim rozumieniu tego pojęcia, obejmującym budżet właściwy oraz różnego rodzaju fundusze celowe i inne formy gospodarowania zasobami publicznymi²¹) oraz krótkookresową sztywność wydatków publicznych. W krótkim okresie parametry te determinują bowiem pole manewru budżetowego, tj. możliwość elastycznej realokacji zasobów publicznych (pomiędzy różnymi budżetami i funduszami oraz pomiędzy różnymi zadaniami) w celu finansowania środków podejmowanych w związku z kryzysem.

W rezultacie z punktu widzenia absorpcji istotne są zasady dokonywania przeniesień budżetowych oraz, w nieco szerszym ujęciu, mechanizmy koordynacji fiskalnej pomiędzy podsektorami instytucjonalnymi sektora instytucji rządowych i samorządowych (ang. *general government*). Te ostatnie umożliwiają bowiem rozłożenie skutków kryzysu pomiędzy wszystkie szczeble władz publicznych i mobilizację zasobów, którymi one dysponują. Skuteczność tych instytucji budżetowych jest, do pewnego stopnia, funkcją sprawności ogólnopaństwowych mechanizmów

²¹ Przykładowo w warunkach polskich budżet w szerokim rozumieniu obejmowałby w podsektorze centralnym: budżet państwa (część krajową i europejską), fundusze pozabudżetowe (np. państwowe fundusze celowe), a także pozabudżetowe państwowe osoby prawne i inne jednostki organizacyjne, które – w ujęciu funkcjonalnym – stanowią ekwiwalent funduszu celowego z komponentem organizacyjnym.

koordynacji i zarządzania kryzysowego, wykonywanych przez tzw. centrum rządu (ang. *centre of government*).

Specyfika wymiaru regeneracyjnego zasadniczo nie wymaga dodatkowych miar niż podstawowe. Uwzględnienia wymagają jednak ryzyka fiskalne stanowiące konsekwencję absorpcji skutków szoku oraz, w przypadku szczególnie głębokich kryzysów, dalszy wysiłek fiskalny niezbędny w celu odbudowy społeczno-gospodarczej. Regeneracja przenika się w tym zakresie z adaptacją. Oprócz ekspozycji na ryzyka należy więc również uwzględnić średnio- i długookresową sztywność wydatków, która determinuje możliwość realokacji zasobów i prowadzenie dostosowań w ramach poszczególnych sektorowych polityk publicznych.

Z punktu widzenia regeneracji i adaptacji użyteczne będą więc mechanizmy koordynacji i oceny wydatków, w tym zwłaszcza średniookresowe ramy budżetowe (ang. *medium-term budget framework*), budżetowanie odgórne (ang. *top down budgeting*), budżetowanie ukierunkowane na wyniki (ang. *performance budgeting*) oraz przeglądy wydatków (ang. *spending reviews*). W szerszym kontekście zarządzania publicznego istotne są, ponownie, mechanizmy koordynacji wykonywanej przez centrum rządu, planowanie średnio- i długookresowe, w tym oparte na metodach takich jak *foresight* i monitorowanie horyzontu, oraz mechanizmy operacjonalizacji planów średnio- i długookresowych.

Wreszcie zdolność instytucjonalna stanowi wymiar odporności fiskalnej, w przypadku którego szczególnie trudno o jednoznaczne i obiektywne miary. Wynika to przede wszystkim z istotnej roli wartości, czynników behawioralnych i innych, które składają się na specyficzną dla każdego państwa kulturę rządzenia. W kontekście fiskalnym przejawami deficytów tej kultury mogą być np. nadmierna tendencja do finansowania długiem (ang. *deficit bias*), czy też tzw. budżetowy cykl wyborczy (ang. *electoral budget cycle*). Pewne przybliżenie zdolności instytucjonalnej stanowić mogą jednak wskaźniki jakości i/lub przejrzystości zarządzania budżetowego²² oraz instytucje obiektywizujące budżetowe procesy

²² Przykładowo wskaźnik otwartego budżetu (ang. *Open Budget Indicator*), który opracowywany jest cyklicznie przez Międzynarodowe Partnerstwo Budżetowe (ang. *International Budget Partnership*).

decyzyjne. Do tych ostatnich zalicza się np. niezależne instytucje fiskalne²³ (ang. *independent fiscal institutions*), elementy konsultacji i budżetowania partycypacyjnego²⁴ (ang. *participatory budgeting*), czy wymogi dotyczące dostępu do danych budżetowych (ang. *open data*).

7. Doświadczenia światowego kryzysu finansowego

Kryzys epidemiczny stanowi drugi, po światowym kryzysie finansowym, tak poważny test odporności fiskalnej, w tym miar i instytucji budżetowych przedstawionych w poprzednim rozdziale. Dla porządku warto więc zacząć od przypomnienia niektórych wniosków dotyczących zarządzania budżetowego, które wynikają z doświadczeń światowego kryzysu finansowego. W 2013 r. A. Schick postawił w tym zakresie trzy hipotezy²⁵.

Zgodnie z pierwszą z nich w okresie światowego kryzysu finansowego, gdy jednocześnie zmaterializowały się liczne, skorelowane ze sobą i wzajemnie się wzmacniające ryzyka fiskalne, wiele instytucji zarządzania budżetowego utraciło (częściowo lub tymczasowo) swoją użyteczność. Instytucje te zaprojektowane zostały bowiem do obsługi rutynowych, w dużej mierze inkrementalnych procesów budżetowania w normalnych warunkach ekonomicznych.

Jednocześnie, zgodnie z drugą hipotezą, instytucje budżetowe zawiodły w okresie bezpośrednio przed światowym kryzysem finansowym.

²³ OECD definiuje niezależne instytucje fiskalne jako „finansowane ze środków publicznych, ustanowione w ramach władz wykonawczych lub pod zwierzchnictwem władz ustawodawczych, niezależne [z reguły funkcjonalnie – uzup. tłum.] instytucje, które w sposób bezstronny, ukierunkowany na przyszłość i na zasadzie *ex ante*, wykonują zadania nadzorcze, analityczne, a czasami doradcze, w zakresie polityki fiskalnej” (tłum. wł.); OECD, *Recommendation of the Council on Principles for Independent Fiscal Institutions*, OECD/LEGAL/0401, <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0401> (dostęp: 24.01.2021).

²⁴ Budżetowanie partycypacyjne, zgodnie z 10. naczelną zasadą przejrzystości budżetowej Światowej Inicjatywy na rzecz Przejrzystości Fiskalnej (ang. *Global Initiative for Fiscal Transparency*, GIFT), zdefiniować można jako budżetowanie, które zapewnia obywatelom i innym podmiotom pozarządowym prawa i skuteczne możliwości bezpośredniego uczestnictwa w debacie publicznej nad kształtem i prowadzeniem polityki fiskalnej; GIFT, *High-Level Principles on Fiscal Transparency, Participation, and Accountability*, 2012, http://www.fiscaltransparency.net/ft_principles/ (dostęp: 9.01.2021).

²⁵ A. Schick, *op. cit.*, s. 67-73.

W warunkach ekonomicznych sprzyjających konsolidacji finansów publicznych liczne państwa nadal prowadziły wtedy bowiem luźną politykę fiskalną. U zarania kryzysu miały więc one mniejsze możliwości absorpcji jego skutków, niż mogłyby mieć, gdyby stosowały się do obowiązujących ówczesnie reguł fiskalnych i innych mechanizmów budżetowych²⁶.

Wreszcie trzecia hipoteza dotyczyła przyczyn światowego kryzysu finansowego, które – leżąc poza systemem zarządzania budżetowego – długi wymykały się tradycyjnym wskaźnikom budżetowym i mechanizmom zarządzania ryzykami fiskalnymi. Szczególnie dewastujące okazały się zwłaszcza zobowiązania warunkowe²⁷ (ang. *contingent liabilities*), w tym te o charakterze domniemanym²⁸ (ang. *implicit liabilities*). Do zobowiązań takich należało np. ratowanie przez państwa banków prywatnych, których upadek mógł pociągnąć za sobą zapaść całej gospodarki.

W konsekwencji w celu uniknięcia, a właściwie zmniejszenia ryzyka kolejnego kryzysu, w ocenie A. Schicka niezbędne były środki wykraczające poza zarządzanie budżetowe. W obszarze zarządzania budżetowego wskazane zaś było przemyślenie kształtu i wzmocnienie niektórych instytucji budżetowych, jednak w sposób, który zapewniać powinien władzom budżetowym odpowiednie pole dyskrecjonalnego manewru w zmieniających się okolicznościach. Za niezbędne uznane zostało także wyjście poza tradycyjne miary budżetowe, dotyczące np. długu publicznego i deficytu. Aktualność tych wniosków potwierdza charakterystyka fiskalnego wymiaru obecnego kryzysu epidemicznego.

8. Charakterystyka fiskalnego wymiaru COVID-19

W ujęciu fiskalnym rozmiary kryzysu epidemicznego wielokrotnie przerosły już bezpośrednie koszty budżetowe poniesione w latach

²⁶ L. Schuknecht, *op. cit.*, s. 120-121.

²⁷ IMF definiuje zobowiązania warunkowe jako „obowiązki, których wykonanie uzależnione jest od wystąpienia w przyszłości jakichś niepewnych zdarzeń (...). Nie są to więc jeszcze zobowiązania [w sensie ścisłym – uzup. tłum.] i mogą się w nie nigdy nie przekształcić, jeśli dane zdarzenie nie wystąpi”; IMF, *Fiscal Transparency Handbook*, *op. cit.*, s. 138.

²⁸ IMF definiuje zobowiązania domniemane jako obowiązki „wynikające z oczekiwania opinii publicznej, że władze publiczne zapewnią wsparcie podmiotowi, który popadł w trudności finansowe [pomimo, że nie mają takiego obowiązku w sensie prawnym – uzup. tłum.]; *ibidem*, s. 138.

2007-2014 przez państwa rozwinięte w celu ratowania banków i innych instytucji finansowych, które oszacowano na około 2,1 bln USD (0,8 biliona USD po odliczeniu nakładów odzyskanych)²⁹. Wysięk fiskalny związany z epidemią COVID-19, mierzony wielkością bezpośrednich wydatków lub poniechanych dochodów publicznych, gwarancji budżetowych, zastrzyków kapitałowych itp. instrumentów fiskalnych, szacowany jest już bowiem na około 14 bln USD, czyli około 13,5% światowego PKB³⁰. W sytuacji ostrego spadku aktywności gospodarczej i dochodów publicznych wysięk ten przełożył się na wzrost zadłużenia publicznego na świecie do najwyższego w historii poziomu, tj. około 98% globalnego PKB³¹.

Choć wysięk ten już jest bezprecedensowy, ostateczne koszty budżetowe interwencji publicznej nie są jeszcze znane. W krótkim i średnim okresie, pomimo rozpoczęcia szczepień, mutacje wirusa i/lub kolejne fale zachorowań skutkować mogą ponownym zamykaniem gospodarek oraz koniecznością zapewnienia osłony najbardziej dotkniętym grupom społecznym i branżom. Mimo rosnącego zadłużenia publicznego niezbędna będzie dalsza pomoc państwa, gdyż jej przedwczesne wygaszenie byłoby bardziej kosztowne długookresowo³². W średnim i długim okresie wsparcie publiczne niezbędne będzie także na rzecz odbudowy gospodarki. A tę prowadzić przyjdzie w warunkach znacznie ograniczonych możliwości budżetowych oraz zwiększonej ekspozycji na istotne, wzmacniające się wzajemnie ryzyka fiskalne.

Warto zaznaczyć, że ograniczone możliwości budżetowe tylko

²⁹ Wielkości skumulowane, dotyczą lat 2007-2014, odniesione do PKB w 2014 r.; IMF, *Fiscal Monitor – Now Is the Time: Fiscal Policies for Sustainable Growth*, IMF, Washington, DC April 2015, Table A26. Selected Advanced Economies: Financial Sector Support, s. 90, https://www.imf.org/-/media/Websites/IMF/imported-full-text-pdf/external/pubs/ft/fm/2015/01/pdf/_fm1501.ashx (dostęp: 9.01.2021).

³⁰ Wielkości skumulowane, dotyczą okresu od wybuchu epidemii do grudnia 2020 r., odniesione do PKB w 2020 r.; IMF, *Fiscal Monitor Update*, IMF, Washington, DC January 2021, s. 1, <https://www.imf.org/-/media/Files/Publications/fiscal-monitor/2021/Update/January/English/text.ashx> (dostęp: 30.01.2021).

³¹ *Ibidem*, Table 1. General Government Fiscal Balance and Gross Debt, 2018–21, s. 2.

³² *Fiscal Monitor – Policies for Recovery*, IMF, Washington, DC October 2020, s. ix, <https://www.imf.org/-/media/Files/Publications/fiscal-monitor/2020/October/English/text.ashx> (dostęp: 9.01.2021).

częściowo stanowią konsekwencję kryzysu epidemicznego. Już w 2019 r., a więc przed epidemią, poziom zadłużenia publicznego na świecie był relatywnie wysoki i wynosił około 84% światowego PKB³³. Stan ten tylko częściowo był wynikiem światowego kryzysu finansowego, równie istotna była umiarkowanie ekspansywna polityka fiskalna w latach poprzedzających epidemię, możliwa w warunkach niskich stóp procentowych. Tylko niektóre państwa wykorzystały ten okres na przeprowadzenie istotnych reform budżetowych, umożliwiających redukcję wydatków publicznych (zwłaszcza wydatków socjalnych, rosnących wraz ze wzrostem ubezpieczeniowej roli państwa³⁴) i/lub długu publicznego (w obu przypadkach w relacji do PKB)³⁵, a co za tym idzie, zwiększenie możliwości absorbowania finansowych skutków różnego rodzaju ryzyk systemowych.

Konsekwencją rozmiarów kryzysu oraz ograniczonych (na wejściu) możliwości absorpcji fiskalnej jest natomiast specyficzna struktura interwencji państwa. Składają się na nią środki monetarne, w tym obniżki stóp procentowych, luzowanie ilościowe (ang. *quantitative easing*) i monetarne finansowanie długu publicznego³⁶, oraz środki fiskalne. Wśród tych ostatnich tylko nieco ponad połowa (w ujęciu wartościowym, tj. około 7,8 bln USD, w przybliżeniu 7,4% światowego PKB)³⁷ to standardowe instrumenty wydatkowo-dochodowe, czyli bezpośrednie wydatki publiczne oraz zwolnienia, odroczenia, obniżki podatkowe itp.

Pozostałe instrumenty fiskalne to różnego rodzaju operacje na publicznych aktywach finansowych (np. kredyty lub zastrzyki

³³ IMF, *Fiscal Monitor Update*, *op. cit.*, Table 1. General Government Fiscal Balance and Gross Debt, 2018–21, s. 2.

³⁴ L. Schuknecht, *op. cit.*, s. 158-161.

³⁵ *Ibidem*, s. 198-200.

³⁶ A. Metcalfe, M. Taylor, *Sustainable Public Finances through COVID-19*, ACCA 2020, s. 19, https://www.accaglobal.com/content/dam/ACCA_Global/professional-insights/SPF_Covid19/AlexMetcalfe.MichaelTaylor.SustainableFinances.Covid19.pdf (dostęp: 20.12.2020).

³⁷ Wielkości skumulowane, okres od wybuchu epidemii do grudnia 2020 r., odniesione do szacowanego PKB w 2020 r.; IMF, *Fiscal Monitor: Database of Country Fiscal Measures in Response to the COVID-19*, January 2021 Update, Table 1. Summary of Country Fiscal Measures in Response to the COVID-19 Pandemic, <https://www.imf.org/en/Topics/imf-and-covid19/Fiscal-Policies-Database-in-Response-to-COVID-19> (dostęp: 30.01.2021).

kapitałowe), które ujmowane są „pod kreską” (ang. *below the line*), oraz zobowiązania warunkowe (np. gwarancje). Stanowią one, odpowiednio, około 0,4 bln USD (tj. około 0,5% światowego PKB) oraz 5,7 bln USD (tj. około 5,6% światowego PKB)³⁸. Choć użyteczność niestandardowych instrumentów fiskalnych jest bezsporna, gdyż zwiększają one możliwości interwencji publicznej, ograniczając jednocześnie jej bieżące koszty, należy pamiętać, że wymykają się one tradycyjnym miarom budżetowym oraz niosą ze sobą istotne, i potencjalnie kosztowne, przyszłe ryzyka³⁹.

9. Systemowe implikacje COVID-19 w obszarze zarządzania budżetowego

Fiskalne rozmiary interwencji publicznej podjętej w odpowiedzi na kryzys epidemiczny przekroczyły możliwości realokacji i przesunięć z wykorzystaniem mechanizmów przeniesień budżetowych i/lub funduszy rezerwowych (budżetowych lub pozabudżetowych)⁴⁰. Niezbędne były nowelizacje budżetów i/lub tzw. dodatkowe budżety, najczęściej wymagające zawieszenia reguł fiskalnych (klauzule wyjścia). Niektóre państwa zdecydowały się również na ustanowienie tymczasowych mechanizmów finansowania pozabudżetowego (np. w formie dedykowanych funduszy celowych)⁴¹. Wreszcie kryzys wymagał także wzmocnienia (lub ustanowienia) mechanizmów koordynacji fiskalnej pomiędzy różnymi szczeblami władz publicznych. Konieczne były również, szczególnie w początkowej fazie kryzysu, modyfikacje istniejących mechanizmów kontrolnych i rozliczeniowych lub ustanowienie

³⁸ *Ibidem*.

³⁹ IMF, *Fiscal Monitor – Policies to Support People During the Covid-19 Pandemic*, IMF, Washington, DC April 2020, Box 1.1. Understanding the Implications of Different Measures in Fiscal Policy, s. 22, <https://www.imf.org/-/media/Files/Publications/fiscal-monitor/2020/April/English/text.ashx> (dostęp: 9.01.2021).

⁴⁰ H. Barroy, D. Wang, C. Pescetto, J. Kutzin, *How to Budget for COVID-19 Response? A Rapid Scan of Budgetary Mechanisms in Highly Affected Countries*, WHO, 25 March 2020, s. 1, https://www.who.int/docs/default-source/infographics-pdf/health-financing/how-to-budget-for-covid-19-english.pdf?sfvrsn=b653f4ac_2&download=true (dostęp: 21.01.2021).

⁴¹ F. Rahim, R. Allen, H. Barroy, L. Gores, J. Kutzin, *COVID-19 Funds in Response to the Pandemic*, IMF, Washington, DC 26 August 2020, *passim*, <https://www.imf.org/-/media/Files/Publications/covid19-special-notes/en-special-series-on-covid-19-covid-19-funds-in-response-to-the-pandemic.ashx> (dostęp: 9.01.2021)

dotatkowych mechanizmów znakowania (ang. *tagging*), monitorowania, sprawozdawczości lub rozliczalności w zakresie gospodarowania środkami publicznymi alokowanymi na przeciwdziałanie epidemii⁴². W warunkach tak dużej niepewności największym wyzwaniem okazały się prace nad projektami budżetów na 2021 r.⁴³

W kontekście fiskalnym analiza systemowych implikacji kryzysu epidemicznego COVID-19 wymaga spojrzenia poza skalę i strukturę dotychczasowego wysiłku fiskalnego oraz wprowadzane *ad hoc* mechanizmy zwiększające elastyczność i sprawność zarządzania budżetowego w warunkach kryzysu. Te ostatnie dotyczą bowiem głównie wymiaru absorpcyjnego odporności fiskalnej. Wyniki całościowej analizy, przeprowadzonej przy uwzględnieniu pozostałych wymiarów odporności fiskalnej państwa, przedstawia tabela 2.

Charakterystyka	Konsekwencje fiskalne	Implikacje systemowe
Skala wysiłku fiskalnego, w tym wynikająca z:	Ograniczone możliwości:	Redefinicja „optymalnych” poziomów kluczowych wskaźników budżetowych
– absorpcji (przeciwdziałanie)	– finansowania odbudowy,	Bliższa integracja systemu zarządzania budżetowego z innymi systemami zarządzania publicznego
– adaptacji (odbudowa)	– finansowania dostosowań długookresowych wynikających z zagrożeń „pełzających”	Wzmocnienie mechanizmów horyzontalnej koordynacji wydatków (operacjonalizacja priorytetów i synergia)

⁴² H. Barroy *et al.*, *op. cit.*, s. 4; C. Wendling, V. Alonso, S. Saxena, V. Tang, C. Verdugo, *Keeping the Receipts: Transparency, Accountability, and Legitimacy in Emergency Responses*, IMF, Washington, DC 20 April 2020, *passim*, <https://www.imf.org/-/media/Files/Publications/covid19-special-notes/en-special-series-on-covid-19-keeping-the-receipts.ashx> (dostęp: 24.01.2021); S. Saxena, M. Stone, *Preparing Public Financial Management Systems for Emergency Response Challenges*, IMF, Washington, DC 6 April 2020, s. 5, <https://www.imf.org/-/media/Files/Publications/covid19-special-notes/special-series-on-covid19-preparing-public-financial-management-systems-for-emergency-response.ashx> (dostęp: 9.01.2021).

⁴³ T. Curristine, L. Doherty, B. Imbert, F. Rahim, V. Tang, C. Wendling, *Budgeting in a Crisis: Guidance for Preparing the 2021 Budget*, IMF, Washington, DC 29 June 2020, *passim*, <https://www.imf.org/-/media/Files/Publications/covid19-special-notes/en-special-series-on-covid-19-budgeting-in-a-crisis-guidance-on-preparing-the-2021-budget.ashx> (dostęp: 9.01.2021).

	Długotrwały okres regeneracji (konsolidacji)	Wzmocnienie mechanizmów zarządzania majątkiem publicznym
Struktura wysiłku fiskalnego, w tym: operacje „pod kreską” i inne pozabudżetowe	Znaczna ekspozycja na ryzyka fiskalne w okresie odbudowy i później	Wyjście poza tradycyjne miary budżetowe w kierunku bardziej kompleksowych wskaźników, np. wartości publicznej netto

Tabela 2. Systemowe implikacje COVID-19

Źródło: opracowanie własne

Po pierwsze, kryzys epidemiczny, w sposób dużo bardziej dotkliwy niż światowy kryzys finansowy, obnażył wrażliwość współczesnych społeczeństw na ryzyka systemowe. Wynika ona również z rosnącej ubezpieczeniowej roli państwa, która fiskalnie przejawia się m.in. systematycznym wzrostem wydatków socjalnych w państwach rozwiniętych, ograniczającym pole manewru budżetowego władz publicznych⁴⁴. Skala wysiłku fiskalnego niezbędnego do przeciwdziałania i łagodzenia skutków epidemii, a wcześniej światowego kryzysu finansowego, wskazuje na potrzebę zapewnienia adekwatnych możliwości absorpcyjnych w przyszłości. W kontekście fiskalnym oznaczać to może potrzebę rewizji wielkości referencyjnych kluczowych parametrów fiskalnych, w tym zwłaszcza długu publicznego, uważanych dotychczas za „optymalne” lub „bezpieczne”⁴⁵. A także, biorąc pod uwagę strukturę tego wysiłku i rosnące wykorzystanie operacji dotyczących aktywów publicznych, potrzebę przemyślenia katalogu parametrów wykorzystywanych do prowadzenia i oceny polityki fiskalnej. Zagadnienia te będą istotne w kontekście regeneracji fiskalnej, tj. stopniowego powrotu do zawieszonych obecnie reguł fiskalnych i odbudowywania zdolności absorpcyjnych na wypadek kolejnego kryzysu.

Po drugie, dotychczasowa skala absorpcji fiskalnej oraz ryzyko przewlekłości kryzysu powodują, iż absorpcja w coraz większym stopniu stanowić będzie funkcję adaptacji. Ta ostatnia odpowiadać zaś

⁴⁴ L. Schuknecht, *op. cit.*, s. 158-178.

⁴⁵ *Ibidem*, s. 200-202 i 237-238.

powinna również na wyzwania klimatyczne, demograficzne, czy wreszcie pogłębiające się – i zaostrzone przez epidemię – nierówności ekonomiczne. Nerozwiązane, wyzwania te w nieodległej przyszłości stanowić mogą bowiem przyczyny kolejnego kryzysu o skali porównywalnej z obecnym. Paradoksalnie w tych obszarach kryzys stwarza możliwość nowego otwarcia. Wejście na nową trajektorię rozwoju wymagać będzie jednak adekwatnej zdolności do mobilizacji i realokacji zasobów, najtrudniejszej ze sztuk budżetowych⁴⁶. W celu przełamania inkrementalizmu budżetowania niezbędne będzie więc wzmocnienie mechanizmów horyzontalnej koordynacji i oceny wydatków. Odbudowa prowadzona bowiem będzie w warunkach ograniczonych – nie tylko w wyniku epidemii – możliwości budżetowych.

Po trzecie, skala niezbędnej konsolidacji oraz potrzeby związane z finansowaniem adaptacji, a właściwie transformacji, pozwalają wnioskować, że regeneracja fiskalna, w tym odbudowa zdolności absorpcyjnej, będzie długotrwała⁴⁷ i trudna. Tymczasem, abstrahując od trudnych uwarunkowań ekonomicznych, niektóre państwa rozwinięte jeszcze przed wybuchem epidemii osiągały maksymalne możliwe (lub bliskie takich) pułapy dochodów z podstawowych źródeł podatkowych (PIT, CIT, VAT) w relacji do PKB⁴⁸. Regeneracja oraz adaptacja wymagać więc będą mobilizacji zasobów i zwiększenia wydajności innych źródeł dochodów. Badania Międzynarodowego Funduszu Walutowego (ang. *International Monetary Fund*, IMF), choć przeprowadzone w innej rzeczywistości ekonomicznej, wskazują na istotny potencjał majątku publicznego w tym zakresie. Z szacunków z 2018 r. wynika, że poprawa zarządzania niefinansowymi przedsiębiorstwami publicznymi (ang. *nonfinancial public corporations*) oraz aktywami finansowymi sektora instytucji rządowych i samorządowych, a więc bez uwzględnienia publicznych aktywów niefinansowych, przynieść może dodatkowe

⁴⁶ A. Schick, *op. cit.*, s. 24.

⁴⁷ L. Schuknecht, *op. cit.*, s. 202-203.

⁴⁸ O. Akgun, D. Bartolini, B. Cournède, *The Capacity of Governments to Raise Taxes*, Economics Department Working Papers No. 1407, ECO/WKP(2017)39, OECD, Paris 2017, *passim*, <https://dx.doi.org/10.1787/6bee2df9-en> (dostęp: 24.01.2021).

dochody w wysokości około 3% PKB⁴⁹. W rezultacie wskazane wydaje się wzmocnienie mechanizmów zarządzania majątkiem publicznym.

10. Rewizja koncepcji odporności fiskalnej

Analiza systemowych implikacji epidemii COVID-19 pozwala wskazać pożądane kierunki zmian instytucjonalnych w obszarze zarządzania budżetowego. Złożone wyzwania wymagają również złożonych i czułych miar oraz adekwatnych narzędzi oddziaływania przez centralne władze budżetowe. W rezultacie konieczne jest uzupełnienie tradycyjnych miar i instytucji odporności fiskalnej, które przedstawione zostały w rozdziale szóstym.

W pierwszej kolejności katalog podstawowych miar odporności fiskalnej warto poszerzyć o wartość publiczną netto (ang. *public net worth*). Definiowana jako różnica pomiędzy wartością publicznych aktywów i zobowiązań, wartość publiczna netto stanowi najbardziej kompleksową miarę wypłacalności fiskalnej (ang. *fiscal solvency*) państwa⁵⁰, w tym w ujęciu intertemporalnym⁵¹. Zaletą tego wskaźnika jest również odporność na wiele iluzji fiskalnych (ang. *fiscal illusions*), które stanowią rezultat stosowania tzw. niestandardowych zabiegów rachunkowych (ang. *accounting devices*)⁵².

Maksymalizacja publicznej wartości netto nie może oczywiście stanowić celu samego w sobie. Oddziaływanie na tę wartość należy raczej postrzegać w kontekście utrzymania długookresowego potencjału państwa do realizacji swoich podstawowych zadań, w tym również absorpcji skutków niepożądanych zdarzeń i/lub adaptacji. W rezultacie

⁴⁹ IMF, *Fiscal Monitor – Managing Public Wealth*, IMF, Washington, DC October 2018, Box. 1.1. Potential Revenue Gains from Better Asset Management, s. 21, <https://www.imf.org/-/media/Files/Publications/fiscal-monitor/2018/October/pdf/fm1802.ashx> (dostęp: 24.01.2021).

⁵⁰ *Ibidem*, s. 43.

⁵¹ *Ibidem*, s. 5.

⁵² Niestandardowe zabiegi rachunkowe (ang. *accounting devices*) to różnego rodzaju rozwiązania, które pozwalają na poprawę bieżących parametrów fiskalnych, np. długu lub wyniku sektora w danym okresie, pomimo że rzeczywisty stan finansów państwa nie ulega w tym okresie zmianie; T.C. Irwin, *Accounting Devices and Fiscal Illusions*, IMF Staff Discussion Note, SDN/12/02, IMF, Washington, DC 28 March 2012, s. 5, <https://www.imf.org/external/pubs/ft/sdn/2012/sdn1202.pdf> (dostęp: 9.01.2021).

niektóre państwa stosowały już publiczną wartość netto jako operacyjny cel polityki fiskalnej⁵³. Z punktu widzenia regeneracji i adaptacji istotne mogą być natomiast reguły fiskalne ukierunkowane na kształtowanie publicznej wartości netto. Reguły te pozwalają bowiem nadać odpowiedni priorytet nakładom na inwestycje publiczne⁵⁴, które postrzegane są jako jeden z istotnych elementów odbudowy⁵⁵. Inwestycje te – nawet jeśli finansowane długiem – prowadzą do wytworzenia aktywów publicznych zwiększających, bezpośrednio lub pośrednio, majątek publiczny i/lub potencjał dochodowy państwa.

Wartość publiczna netto stanowi jedną z miar stosowanych w podejściu bilansowym (ang. *balance sheet approach*) w zarządzaniu budżetowym, którego podstawowym narzędziem jest skonsolidowany bilans państwa. Bilans ten obejmuje wszystkie aktywa publiczne, w tym np. aktywa infrastrukturalne i zasoby naturalne, oraz zobowiązania publiczne, takie jak np. zobowiązania emerytalne wobec pracowników publicznych, całego sektora publicznego (w rozumieniu międzynarodowych standardów statystycznych, np. ESA 2010⁵⁶ lub GFSM 2014⁵⁷, a więc z uwzględnieniem np. przedsiębiorstw publicznych). Z badań IMF wynika, że siła bilansu (ang. *balance sheet strength*), mierzona wielkością i płynnością aktywów i zobowiązań publicznych, zmiennością ich wyceny, niedopasowaniami i korelacjami, ma statystycznie istotny wpływ na koszty pożyczkowe

⁵³ W Australii, przed światowym kryzysem finansowym, tj. w latach budżetowych od 2000/2001 do 2007/2008, operacyjny cel polityki fiskalnej stanowiła poprawa publicznej wartości netto w średnim i długim okresie. Z kolei po światowym kryzysie, w latach budżetowych 2008/2009 do 2019/2020, operacyjny cel polityki fiskalnej stanowiła poprawa finansowej wartości publicznej netto (tj. nieco węższej kategorii, stanowiącej różnicę pomiędzy aktywami finansowymi i zobowiązaniami) w średnim i długim okresie; IMF, *Australia. Selected issues*, Washington, DC February 2019, s. 5-6, <https://www.imf.org/-/media/Files/Publications/CR/2019/1AUSEA2019009.ashx> (dostęp: 8.01.2021) oraz *Budget 2019-20. Budget Strategy and Outlook. Budget Paper No.1. 2019-20*, s. 3-8 (<https://budget.gov.au/2019-20/content/bp1/download/bp1.pdf>, dostęp: 8.01.2021).

⁵⁴ A. Metcalfe, M. Taylor M., *op. cit.*, s. 9 i 38.

⁵⁵ IMF, *Fiscal Monitor – Policies for Recovery*, *op. cit.*, s. 31-52.

⁵⁶ EUROSTAT, *European System of National Accounts. ESA 2010*, Publications Office of the European Union, 2013, <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/3859598/5925693/KS-02-13-269-EN.PDF/pdf/44cd9d01-bc64-40e5-bd40-d17df0c69334?t=1414781932000> (dostęp: 24.01.2021).

⁵⁷ IMF, *Government Financial Statistics Manual 2014*, IMF, Washington DC 2014, <https://www.imf.org/external/Pubs/FT/GFS/Manual/2014/gfsfinal.pdf> (dostęp: 24.01.2021).

i odporność na szoki makroekonomiczne. Państwa o silniejszym bilansie doświadczają bowiem krótszych i płytszych recesji, gdyż mają większe możliwości pobudzania popytu w okresie dekonjunktury⁵⁸.

W rezultacie zestaw narzędzi odporności fiskalnej warto również poszerzyć o podejście bilansowe. Skonsolidowany bilans państwa, ujawniając pełen obraz i strukturę publicznych aktywów oraz zobowiązań innych niż dłużne, pozwala podnieść efektywność zarządzania majątkiem publicznym. Równie istotne są możliwości w zakresie zastosowania skonsolidowanego bilansu państwa w intertemporalnych analizach stabilności fiskalnej oraz testach odporności na ryzyka fiskalne i ich kombinacje. Podejście bilansowe wspiera także prowadzenie polityki fiskalnej, gdyż pozwala ocenić krótko- i długookresowy wpływ konkretnych instrumentów fiskalnych na aktywa i zobowiązania publiczne⁵⁹.

Wreszcie w kontekście odbudowy i wyzwań długookresowych, wzmocnienie zdolności adaptacyjnej umożliwiają modele budżetowania na rzecz priorytetów. Zaliczyć do nich można np. budżetowanie na rzecz dobrobytu (ang. *well-being budgeting*), budżetowanie na rzecz równości płci (ang. *gender budgeting*), czy też tzw. zielone budżetowanie (ang. *green budgeting*). Cechą wspólną tych modeli jest reorientacja procesu budżetowego na wsparcie realizacji horyzontalnych celów lub priorytetów państwa. Modele te wymagają m.in. wysokiego stopnia integracji systemów zarządzania publicznego (strategicznego, budżetowego, operacyjnego), a także adekwatnego włączenia w proces budżetowy centrum rządu. Integracji sprzyja wspólna architektura programowa

⁵⁸ S.R. Yousefi, *Public Sector Balance Sheet Strength and the Macro Economy*, IMF Working Paper, WP/19/170, IMF, Washington, DC 2019, s. 20, <https://www.imf.org/-/media/Files/Publications/WP/2019/wp19170-print-pdf.ashx> (dostęp: 24.01.2021).

⁵⁹ IMF, *Fiscal Monitor – Managing public wealth*, op. cit., s. 1, 5 i 18-20; A. Metcalfe, M. Taylor, op. cit., s. 27. Przykład wykorzystania bilansu państwa w okresie kryzysu ponownie stanowić może Australia, w której celem operacyjnym obowiązującej strategii fiskalnej jest wykorzystanie bilansu państwa do wsparcia wzmacniających produktywność inwestycji, które budują mocniejszą gospodarkę, wspierają inwestycje prywatne i tworzą miejsca pracy; *Budget 2020-2021. Budget Strategy and Outlook. Budget Paper No. 1, 2020-21*, s. 3-9 (https://budget.gov.au/2020-21/content/bp1/download/bp1_w.pdf, dostęp: 8.01.2021).

zarządzania publicznego, która znajduje odbicie m.in. w programowym podziale budżetu, oraz silne powiązanie cyklu zarządzania sektorowymi politykami publicznymi z cyklem budżetowym. Ten ostatni stanowi bowiem rdzeń rządowego procesu decyzyjnego. Sam proces budżetowy w większym stopniu nastawiony jest natomiast na kwestionowanie istniejącej struktury wydatków i tworzenie przestrzeni niezbędnej do finansowania zadań wynikających z nowych wyzwań cywilizacyjnych, rozwojowych itp.

12. Zakończenie

Kryzys epidemiczny unaoczniał, w sposób dużo bardziej dotkliwy niż wielki kryzys finansowy, jak bardzo złożone i współzależne, a w rezultacie wrażliwe naryzika systemowe są systemy organizujące życie współczesnych społeczeństw. Współzależności te przynoszą liczne korzyści społeczne i gospodarcze, ale kosztem większego narażenia na negatywne skutki zdarzeń lub zagrożeń o – pozornie – lokalnym charakterze. Dotyczy to zwłaszcza zdarzeń rzadkich, o niskim prawdopodobieństwie wystąpienia, ale – w warunkach współzależności – potencjalnie dużej, niszczącej sile oddziaływania. A także o ponadprzeciętnych skutkach fiskalnych. W przypadku epidemii COVID-19 skutki te nakładać się będą na rosnącą presję fiskalną wynikającą z wyzwań długookresowych.

Rosnąca ekspozycja na ryzyka systemowe, także te jeszcze nieznanne, wymaga adekwatnych mechanizmów zarządzania publicznego, w tym zarządzania budżetowego. Tymczasem tradycyjne miary fiskalne nie wychwytyją w pełni ryzyk fiskalnych, które wynikają np. z zobowiązań warunkowych. Ani wzrostu znaczenia i wykorzystania instrumentów dotyczących publicznych aktywów finansowych. Z pola widzenia ginie także majątek publiczny i potencjał dochodowy, który w nim drzemie. Tradycyjne instytucje budżetowe preferują zaś inkrementalizm, który ogranicza tarcia wynikające z konieczności osiągnięcia – w ramach napiętego kalendarza budżetowego – kompromisu politycznego co do alokacji zasobów. Instytucje te nie są w pełni dostosowane do złożonych, horyzontalnych wyzwań, które wymagają koordynacji, realokacji

i łączenia rozproszonych zasobów licznych podmiotów publicznych działających na co dzień w różnych obszarach funkcjonalnych państwa.

Analiza COVID-19 jako ryzyka systemowego o istotnych implikacjach fiskalnych pozwoliła wskazać (lub potwierdzić) pewne luki systemowe w tradycyjnym podejściu do zarządzania budżetowego. Luki te wypełnić mogą m.in. reguły fiskalne ukierunkowane na kształtowanie wartości publicznej netto, podejście bilansowe w zarządzaniu budżetowym oraz modele budżetowania na rzecz priorytetów. Uzupełniona o te elementy koncepcja odporności fiskalnej stanowić może użyteczne ramy referencyjne dla holistycznego, systemowego myślenia o miejscu i roli zarządzania budżetowego w okresie odbudowy po epidemii COVID-19, a także w perspektywie długookresowej.

Na zakończenie warto jeszcze odnotować znaczenie czynników pozainstytucjonalnych, takich jak kultura rządu oraz polityczne i społeczne wartościowanie odpowiedzialności i odporności fiskalnej. Zagadnienia te wykraczają co prawda daleko poza ramy niniejszego opracowania, mają jednak duże znaczenie dla potencjalnej skuteczności miar i instytucji odporności fiskalnej. Doświadczenia regeneracji po światowym kryzysie finansowym sugerują bowiem, że w wielu państwach istotne może być nie tyle wzmocnienie dyrektywnego charakteru niektórych reguł fiskalnych i innych instytucji budżetowych, co zwiększenie przekonania, że należy ich przestrzegać również w sprzyjających warunkach ekonomicznych⁶⁰. Nowe instytucje budżetowe, niezależnie jak wyrafinowane, nie znajdują również automatycznego, mechanicznego przełożenia na decyzje centralnych władz budżetowych i wyniki fiskalne⁶¹. Jak starano się wykazać, rosnąca ekspozycja na ryzyka systemowe, a także „pełzające” wyzwania i wynikająca z nich presja fiskalna, stanowią jednak wystarczające przesłanki by podejmować działania na rzecz trwałego i systemowego wzmocnienia długookresowej odporności fiskalnej państwa.

⁶⁰ L. Schuknecht, *op. cit.*, s. 120-121.

⁶¹ A. Schick, *op. cit.*, s. 74.

BIBLIOGRAFIA

1. Akgun O., Bartolini D., Cournède B., *The Capacity of Governments to Raise Taxes*, Economics Department Working Papers No. 1407, ECO/WKP(2017)39, OECD, Paris 2017, <https://dx.doi.org/10.1787/6bee2df9-en>
2. Balibek E., Sayegh A., Saxena S., Stone M., Wendling C., *Managing Fiscal Risks Under Fiscal Stress*, IMF, Washington, DC 6 April 2020, <https://www.imf.org/-/media/Files/Publications/covid19-special-notes/special-series-on-covid-19-managing-fiscal-risks-under-fiscal-stress.ashx>
3. Barroy H., Wang D., Pescetto C., Kutzin J., *How to Budget for COVID-19 Response? A Rapid Scan of Budgetary Mechanisms in Highly Affected Countries*, WHO 25 March 2020, https://www.who.int/docs/default-source/infographics-pdf/health-financing/how-to-budget-for-covid-19-english.pdf?sfvrsn=b653f4ac_2&download=true
4. Commonwealth of Australia, *Budget 2019-20. Budget Strategy and Outlook*. Budget Paper No.1. 2019-20, <https://budget.gov.au/2019-20/content/bp1/download/bp1.pdf>
5. Commonwealth of Australia, *Budget 2020-2021. Budget Strategy and Outlook*. Budget Paper No. 1, 2020-21, https://budget.gov.au/2020-21/content/bp1/download/bp1_w.pdf
6. Curristine T., Doherty L., Imbert B., Rahim F., Tang V., Wendling C., *Budgeting in a Crisis: Guidance for Preparing the 2021 Budget*, IMF, Washington, DC 29 June 2020, <https://www.imf.org/-/media/Files/Publications/covid19-special-notes/en-special-series-on-covid-19-budgeting-in-a-crisis-guidance-on-preparing-the-2021-budget.ashx>
7. EUROSTAT, *European System of National Accounts. ESA 2010*, Publications Office of the European Union, 2013, <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/3859598/5925693/KS-02-13-269-EN.PDF/pdf/44cd9d01-bc64-40e5-bd40-d17df0c69334?t=1414781932000>
8. Folke C., Carpenter S.R., Walker B., Scheffer M., Chapin T., Rockström J., *Resilience Thinking: Integrating Resilience, Adaptability and Transformability*, „Ecology and Society” 2010, vol. 15, issue 4, <http://www.ecologyandsociety.org/vol15/iss4/art20/>

9. Fukuyama F., *The Pandemic and Political Order. It Takes a State*, „Foreign Affairs” July/August 2020, vol. 99, no. 4, <https://www.foreignaffairs.com/articles/world/2020-06-09/pandemic-and-political-order>
10. GIFT, *High-Level Principles on Fiscal Transparency, Participation, and Accountability*, 2012, http://www.fiscaltransparency.net/ft_principles/
11. IMF, *Australia. Selected issues*, Washington, DC February 2019, <https://www.imf.org/-/media/Files/Publications/CR/2019/1AUSEA2019009.ashx>
12. IMF, *Fiscal Monitor – Managing Public Wealth*, IMF, Washington, DC October 2018, <https://www.imf.org/-/media/Files/Publications/fiscal-monitor/2018/October/pdf/fm1802.ashx>
13. IMF, *Fiscal Monitor – Now Is the Time: Fiscal Policies for Sustainable Growth*, IMF, Washington, DC April 2015, https://www.imf.org/-/media/Websites/IMF/imported-full-text-pdf/external/pubs/ft/fm/2015/01/pdf_fm1501.ashx
14. IMF, *Fiscal Monitor – Policies for Recovery*, IMF, Washington, DC October 2020, <https://www.imf.org/-/media/Files/Publications/fiscal-monitor/2020/October/English/text.ashx>
15. IMF, *Fiscal Monitor – Policies to Support People During the Covid-19 Pandemic*, IMF, Washington, DC April 2020, <https://www.imf.org/-/media/Files/Publications/fiscal-monitor/2020/April/English/text.ashx>
16. IMF, *Fiscal Monitor Database of Country Fiscal Measures in Response to the COVID-19*, January 2021 Update, <https://www.imf.org/en/Topics/imf-and-covid19/Fiscal-Policies-Database-in-Response-to-COVID-19>
17. IMF, *Fiscal Monitor Update*, IMF, Washington, DC January 2021, <https://www.imf.org/-/media/Files/Publications/fiscal-monitor/2021/Update/January/English/text.ashx>
18. IMF, *Fiscal Transparency Handbook*, Washington, DC 2018, <http://dx.doi.org/10.5089/9781484331859.069>
19. IMF, *Government Financial Statistics Manual 2014*, IMF, Washington, DC 2014, <https://www.imf.org/external/Pubs/FT/GFS/Manual/2014/gfsfinal.pdf>
20. IRGC, *Guidelines for the Governance of Systemic Risks*, Lausanne, 2018,

<https://infoscience.epfl.ch/record/257279/files/IRGC%20Guidelines%20for%20the%20Governance%20of%20Systemic%20Risks.pdf>

21. Irwin T.C., *Accounting Devices and Fiscal Illusions*, IMF Staff Discussion Note, SDN/12/02, IMF, Washington, DC 28 March 2012, <https://www.imf.org/external/pubs/ft/sdn/2012/sdn1202.pdf>

22. Jacobzone S., Baubion Ch., Radisch J., Hochrainer-Stigler S., Linnerooth-Bayer J., Liu W., Rovenskaya E., Dieckmann U., *Strategies to Govern Systemic Risks*, w: Hynes W., Lees M., Müller J.M. (eds.), *Systemic Thinking for Policy Making: The Potential of Systems Analysis for Addressing Global Policy Challenges in the 21st Century*, New Approaches to Economic Challenges, OECD Publishing, Paris 2020, s. 133-142, <https://doi.org/10.1787/879c4f7a-en>

23. Kopits G., *Coping with Fiscal Risk: Analysis and Practice*, „OECD Journal on Budgeting”, vol. 14/1, OECD Publishing Press, Paris 2014, s. 47-72, https://www.oecd-ilibrary.org/governance/coping-with-fiscal-risk_budget-14-5jxrgssdqnl

24. Linkov I., Trump B.D., Hynes W., *Resilience-based Strategies and Policies to Address Systemic Risks*, SG/NAEC(2019)5, OECD General Secretariat, Paris 2019, [https://www.oecd.org/naec/averting-systemic-collapse/SG-NAEC\(2019\)5_Resilience_strategies.pdf](https://www.oecd.org/naec/averting-systemic-collapse/SG-NAEC(2019)5_Resilience_strategies.pdf)

25. Metcalfe A., Taylor M., *Sustainable Public Finances through COVID-19*, ACCA 2020, https://www.accaglobal.com/content/dam/ACCA_Global/professional-insights/SPF_Covid19/AlexMetcalfe.MichaelTaylor.SustainableFinances.Covid19.pdf

26. Moretti D., *OECD Best Practices for Managing Fiscal Risks. Lessons from case studies of selected OECD countries and next steps post COVID-19*, GOV/PGC/SBO(2020)6, OECD, Paris 2020, [http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=GOV/PGC/SBO\(2020\)6&docLanguage=En](http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=GOV/PGC/SBO(2020)6&docLanguage=En)

27. NRC, *Disaster Resilience: A National Imperative*, The National Academies Press, Washington, DC 2012, <https://doi.org/10.17226/13457>

28. OECD, *Good Governance for Critical Infrastructure Resilience*, OECD Reviews of Risk Management Policies, OECD Publishing, Paris 2019, <https://doi.org/10.1787/02f0e5a0-en>

29. OECD, *Recommendation of the Council on Principles for Independent Fiscal Institutions*, OECD/LEGAL/0401, <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0401>
30. OECD, *Recommendation of the Council on the Governance of Critical Risks*, OECD/LEGAL/0405, <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0405>
31. Rahim F., Allen R., Barroy H., Gores L., Kutzin J., *COVID-19 Funds in Response to the Pandemic*, IMF, Washington, DC 26 August 2020, <https://www.imf.org/-/media/Files/Publications/covid19-special-notes/en-special-series-on-covid-19-covid-19-funds-in-response-to-the-pandemic.ashx>
32. Saxena S., Stone M., *Preparing Public Financial Management Systems for Emergency Response Challenges*, IMF, Washington, DC 6 April 2020, <https://www.imf.org/-/media/Files/Publications/covid19-special-notes/special-series-on-covid19-preparing-public-financial-management-systems-for-emergency-response.ashx>
33. Schick A., *Reflections on Two Decades of Public Financial Management*, [w:] M. Cangiano, T. Curristine, M. Lazare, *Public Financial Management and Its Emerging Architecture*, IMF, Washington, DC 2013, s. 21-76
34. Schuknecht L., *Public Spending and the Role of the State. History, Performance, Risk and Remedies*, Cambridge 2021
35. Syed M., Moreno Badia M. *et al.*, *Fiscal Space: An Update and Stocktaking*, IMF Policy Paper, IMF, Washington, DC 2018, <https://www.imf.org/-/media/Files/Publications/PP/2018/pp041118assessing-fiscal-space-update-and-stocktaking.ashx>
36. Wendling C., Alonso V., Saxena S., Tang V., Verdugo C., *Keeping the Receipts: Transparency, Accountability, and Legitimacy in Emergency Responses*, IMF, Washington, DC 20 April 2020, <https://www.imf.org/-/media/Files/Publications/covid19-special-notes/en-special-series-on-covid-19-keeping-the-receipts.ashx>
37. WHO, Wystąpienie Dyrektora Generalnego z 11 marca 2020 r. nt. COVID-19, <https://www.who.int/director-general/speeches/detail/who-director-general-s->

opening-remarks-at-the-media-briefing-on-covid-19---11-march-2020

38. Yousefi S.R., *Public Sector Balance Sheet Strength and the Macro Economy*, IMF Working Paper, WP/19/170, IMF, Washington, DC 2019, <https://www.imf.org/-/media/Files/Publications/WP/2019/wpiea2019170-print-pdf.ashx>

