



Przemysław Pietrzak

Szkoła Wyższa Wymiaru Sprawiedliwości
Instytut Ordo Iuris

 orcid.org/0000-0003-4096-6005

Tomasz Woźniak

Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej
Instytut Ordo Iuris

 orcid.org/0000-0002-0917-7190

Konsekwencje pandemii COVID-19 dla finansów publicznych i prawa finansowego w Polsce

Słowa kluczowe: COVID-19, dług publiczny, fundusze celowe, metodologia unijna

Globalna pandemia COVID-19, wywołana przez wirusa SARS-CoV-2, stanowi, jak dotychczas, jedno z najbardziej doniosłych wydarzeń XXI wieku na świecie. Będąc zjawiskiem wielowymiarowym i wieloaspektowym, dotknęła ona w istotny sposób również szeroko rozumiane finanse, zarówno prywatne, jak i publiczne. Biorąc pod uwagę zastosowane środki przeciwdziałania epidemii, w szczególności związane z szeregiem niezwykle kosztownych finansowo działań podjętych przez organy władzy publicznej, konieczne jest poddanie analizie konsekwencji, które to zjawisko wywołało dla polskich finansów publicznych, ze szczególnym uwzględnieniem finansów państwowych. Umożliwić to mają zastosowane w pracy metody: formalno-dogmatyczna, historyczna oraz analizy danych statystycznych.

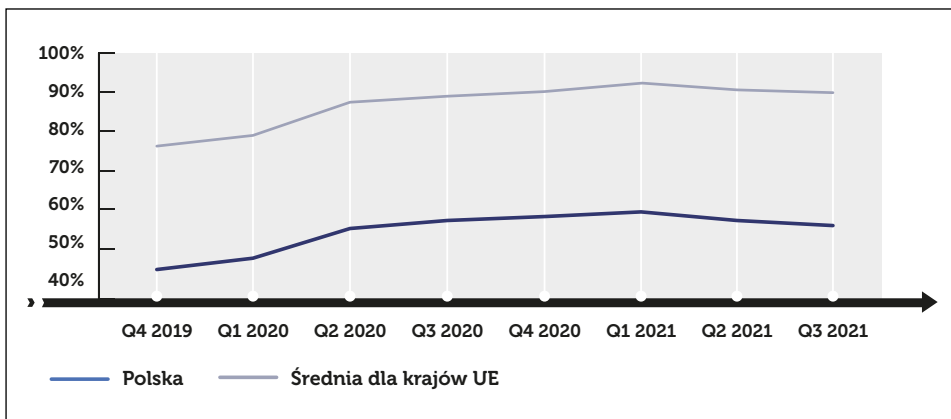
W niniejszej pracy skutki pandemii zostaną przedstawione na dwóch płaszczyznach. Pierwsza z nich obejmuje szeroko rozumianą problematykę długu, a więc przewidziane w prawie polskim regulacje normatywne ograniczające wzrost poziomu państwowego długu publicznego, polską i europejską metodologię obliczania długu oraz jego rzeczywistości, ekonomiczny poziom pod koniec 2021 roku. Druga płaszczyzna prezentuje specjalne rozwiązania prawne przyjęte w celu umożliwienia prowadzenia bardziej efektywnego, niż w zwykłych warunkach, zarządzania budżetem państwa. Zagadnienie to ma o tyle istotne znaczenie, iż obejmuje środki wykonywania budżetu państwa w warunkach szczególnych, porównywalnych z wprowadzeniem stanu nadzwyczajnego na terytorium całego kraju. Mimo że były to środki z założenia epizodyczne, powinny zostać szerzej

przedstawione. Nie tylko z uwagi na generalną potrzebę dokonania analizy całości działań państwa w dobie pandemii, ale również z uwagi na uzasadnione przypuszczenie, że analogiczne lub bardzo zbliżone środki prawne zostałyby zastosowane w przypadku wystąpienia innej sytuacji kryzysowej, czego, biorąc po uwagę dynamikę przemian polityczno-gospodarczych na świecie, nie można w istotnym stopniu wykluczyć.

1. Zadłużenie sektora finansów publicznych przed pandemią COVID-19

W okresie po upadku systemu komunistycznego sektor finansów publicznych w Polsce wykazywał regularny deficyt. Stosownie do dyspozycji art. 7 ust. 1 ustawy z 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (dalej: u.f.p.) należy przez to rozumieć ujemną różnicę pomiędzy publicznymi dochodami a wydatkami w danym okresie rozliczeniowym (roku budżetowym). Różnica, o której mowa, była pokrywana przychodami, pochodzącymi przeważnie z emisji skarbowych papierów wartościowych. Z uwagi na permanentny charakter deficytu, konieczne więc było (i w dalszym ciągu pozostaje) stałe refinansowanie długu publicznego, a więc zastępowanie starego długu nowym. W szerszym kontekście wskazane okoliczności prowadzą więc do ciągłego wzrostu długu sektora finansów publicznych i zarazem wymuszają podejmowanie działań zmierzających do utrzymywania stałego wzrostu gospodarczego, jako warunku regularnego pozyskiwania środków na refinansowanie tego długu bez obniżenia poziomu inwestycji publicznych i stopy życiowej społeczeństwa¹.

Wykres 1. Relacja długu publicznego do PKB w ujęciu kwartalnym.



Źródło: Eurostat, *Economic trends*².

1 Z tego też względu podstawowym miernikiem poziomu zadłużenia danego państwa jest relacja jego długu publicznego do produktu krajowego brutto (PKB), a nie nominalna wartość sumy zaciągniętych zobowiązań.

2 Zob. Eurostat, *Economic trends*, <https://ec.europa.eu/eurostat/cache/infographs/economy/ecotrends/index.html?display=estat&lang=en>, dostęp: 14 lutego 2022 r.

Model finansowania długiem jest współcześnie, poza Polską, powszechnie wykorzystywany zarówno przez inne państwa rozwinięte (np. Japonię, Francję czy Włochy), jak i rozwijające się (np. Egipt czy Nigerię). Utrzymywanie wysokiego poziomu zadłużenia publicznego w przypadku większości państw wiąże się jednak z ryzykiem poważnych trudności, a nawet z kryzysem gospodarczym, w przypadku równoległego zaistnienia różnych wewnętrznych oraz zewnętrznych przesłanek jego wystąpienia, czego przykład stanowi grecki kryzys zadłużeniowy³. Wysoki poziom zadłużenia nie tylko ogranicza bowiem władzom publicznym przestrzeń do interwencji na rynku w pożądanym przez siebie kierunku, ale również może wymusić zwrócenie się o pomoc finansową do podmiotów zewnętrznych w sytuacji kryzysowej, co z kolei niejednokrotnie obciążone jest koniecznością spełnienia narzuconych przez nie warunków, na przykład związanych ze zmianą dotychczasowej polityki wewnętrznej. Nawet bez wystąpienia sytuacji kryzysowej wysokie zadłużenie może postawić w przyszłości rząd przez koniecznością refinansowania narosłego dotychczas długu na warunkach mniej korzystnych niż pierwotnie zaciągnięte zobowiązania. W nauce prezentowany jest więc pogląd o potrzebie prowadzenia gospodarki finansowej w sposób zrównoważony, bez doprowadzania do powstania nadmiernego zadłużenia. Nie jest to jednak, co należy podkreślić, pogląd powszechny. Dla przykładu, tzw. Nowa Teoria Monetarna (ang. *Modern Monetary Theory*) akcentuje nie tylko możliwość, ale również wręcz konieczność nieograniczonego zadłużania⁴.

W okresie poprzedzającym wystąpienie epidemii COVID-19 Polska prowadziła politykę stopniowego obniżania relacji państwowego długu publicznego do produktu krajowego brutto, mimo stałego wzrostu jego sumy nominalnej. W 2014 roku państwowy dług publiczny (PDP) wynosił 826,8 mld zł i stanowił 48,1% w stosunku do PKB⁵. Na koniec 2019 roku wskazane wartości wynosiły odpowiednio 990,9 mld zł oraz 43,6% PKB. Politykę tę należy uznać za rozsądną, aczkolwiek nie może ująć uwadze, że w istotnej mierze wynika ona z możliwości, które zapewniał wysoki wzrost gospodarczy w drugiej połowie drugiego dziesięciolecia XXI wieku, zarówno w Polsce, jak i w szeregu innych państw gospodarczo powiązanych z naszym krajem. Ponadto, mimo że wzrost wysokości polskiego długu był umiarkowany, to koszty jego finansowania były relatywnie wyższe niż w większości państw Unii Europejskiej⁶.

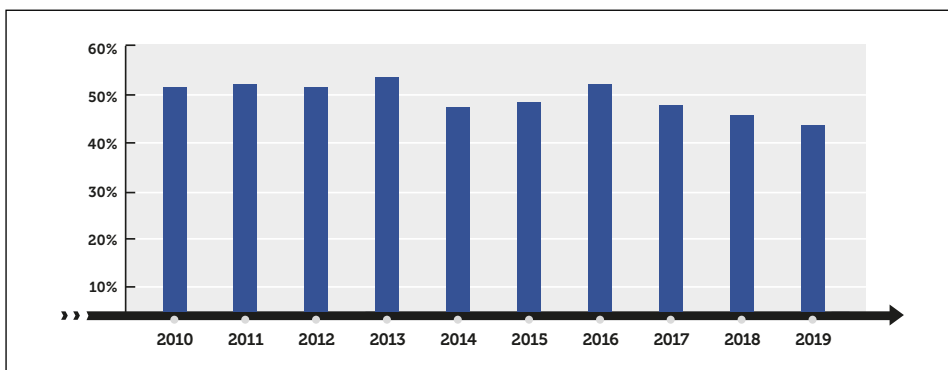
3 K. Mroczek, A. Więcek, *Kryzys gospodarczy w Grecji i Hiszpanii a jego skutki w ujęciu sektorowym*, „Przegląd Prawniczy Ekonomiczny i Społeczny”, nr 1 (2013), s. 63 i n.

4 Zob. *Mosler Economics / Modern Monetary Theory*, <http://moslereconomics.com/>, dostęp: 14 lutego 2022 r.

5 Dla porównania – w 2010 r. było to 747,9 mld zł, stanowiące równowartość 51,7% PKB.

6 S. Dudek, L. Kotecki, P. Wojciechowski, *Zagrożenia nadmiernego długu publicznego*, Warszawa 2021, s. 23.

Wykres 2. Relacja PDP do PKB na przestrzeni lat 2010–2019.



Źródło: Najwyższa Izba Kontroli, *Zarządzanie długiem publicznym i płynnością jednostek sektora finansów publicznych*, Warszawa 2020.

Jedną z zapowiedzi rządu premiera Mateusza Morawieckiego w 2019 roku było przygotowanie na kolejny rok budżetu, który nie przewidywałby deficytu⁷. Założenie to zostało zrealizowane w ustawie budżetowej na rok 2020 z 14 lutego 2020 roku. Przewidywała ona, że wysokość dochodów budżetowych będzie równa wysokości wydatków budżetowych i wyniesie 435,34 mld zł. W rezultacie, na dzień 31 grudnia 2020 roku miał nie wystąpić deficyt budżetu państwa⁸. Wykonanie budżetu w założonym kształcie stanowiłoby ważny krok w procesie ograniczania wzrostu zadłużenia i mogłoby zapoczątkować odwrócenie dotychczasowych tendencji w odniesieniu nie tylko do relacji PDP do PKB, ale również wartości nominalnej długu.

Niezależnie od tego, na ile realizacja budżetu przyjętego na 2020 rok była możliwa w warunkach społeczno-gospodarczych poprzedzających wybuch epidemii COVID-19, nie budzi wątpliwości, że takiej możliwości nie było od momentu podjęcia zakrojonych na szeroką skalę działań zmierzających do przeciwdziałania rozwojowi epidemii. Ramy niniejszej pracy wykraczają poza szczegółowe wyliczenie szeregu działań, mających wpływ zarówno na dochodową, jak i wydatkową stronę budżetów państwa oraz jednostek samorządu terytorialnego, a w konsekwencji na poziom ich zadłużenia. Nie budzi jednak wątpliwości, że bezpośrednią konsekwencją pandemii był znaczący wzrost poziomu zadłużenia⁹. Tylko tytułem przykładu, odnosząc się do długu Skarbu Państwa, stanowiącego ok. 92% państwowego długu publicznego, należy odnotować przyrost o 124,1 mld zł w 2020 roku. Był on spowodowany przede wszystkim koniecznością

7 Zob. Serwis Rzeczypospolitej Polskiej, KPRM, *Premier: Budżet państwa na 2020 r. bez deficytu – po raz pierwszy od 30 lat*, <https://www.gov.pl/web/premier/premier-budzet-panstwa-na-2020-r-bez-deficytu--po-raz-pierwszy-od-30-lat>, dostęp: 14 lutego 2022 r.

8 Art. 1 ust. 5 ustawy budżetowej na rok 2020 z dnia 14 lutego 2020 r. (Dz. U. z 2020 r., poz. 572).

9 Należy jednak wyraźnie odnotować, że wzrost zadłużenia nie wynika wyłącznie z uwarunkowań związanych z przeciwdziałaniem epidemii COVID-19, ale również m.in. z przyjętej przez rząd bogatej polityki socjalnej, zwłaszcza w odniesieniu do emerytów, czego wyrazem była wypłata tzw. 14. emerytury. Zob.: S. Dudek, L. Kotecki, P. Wojciechowski, dz. cyt., s. 27.

finansowania potrzeb pożyczkowych budżetu (50 mld zł), w tym deficytu budżetu państwa (85 mld zł) przy pomniejszającym potrzeby pożyczkowe saldo depozytów jednostek sektora finansów publicznych i depozytów sądowych (-31,7 mld zł), zmianach stanu na rachunkach budżetowych (32 mld zł), przekazaniu obligacji na mocy odpowiednich ustaw (18,3 mld zł), różnicach kursowych (17,8 mld zł) oraz udzieleniu pożyczki Funduszowi Solidarnościowemu przez Fundusz Rezerwy Demograficznej (11,5 mld zł)¹⁰.

W 2020 roku państwowy dług publiczny wyniósł 1 111,8 mld zł, co oznaczało wzrost o 120,9 mld zł w porównaniu z końcem 2019 roku. Dług sektora instytucji rządowych i samorządowych (dług EDP) wyniósł z kolei 1 336,6 mld zł i był o 290,7 mld zł wyższy w porównaniu z końcem 2019 roku. W 2020 roku wzrosła także relacja długu publicznego do PKB, z 43,2% na koniec 2019 roku do 47,8% na koniec 2020 roku (wzrost o 4,6 pp.). Z kolei relacja długu sektora instytucji rządowych i samorządowych do PKB wyniosła w 2020 roku 57,5% wobec 45,6% na koniec 2019 roku (wzrost o 11,9 pp.)¹¹. Natomiast według najnowszych danych Ministerstwa Finansów, na koniec III kwartału 2021 roku państwowy dług publiczny wyniósł już 1 160 701,5 mln zł, co oznacza wzrost o 8 467,7 mln zł (+0,7%) w ciągu III kwartału 2021 roku oraz wzrost o 48 895,2 mln zł (+4,4%) w porównaniu z końcem 2020 roku¹².

Zgodnie ze strategią zarządzania długiem sektora finansów publicznych na lata 2022–2025, przyjętą na podstawie art. 75 u.f.p., wysokość państwowego długu publicznego w relacji do PKB ma ulec stopniowemu zmniejszeniu do poziomu 40,3% w 2025 roku. Dług sektora instytucji rządowych i samorządowych w relacji do PKB powinien w tym samym okresie zmniejszyć się do 52,9%. We wskazanych prognozach, opracowanych w III kwartale 2021 roku, przyjęto jednak optymistycznie określone parametry makroekonomiczne, m.in. w odniesieniu do prognozowanego poziomu inflacji. Do możliwości osiągnięcia założonych celów należy więc podchodzić z dużą ostrożnością.

2. Ograniczenia wzrostu zadłużenia oraz metodologie obliczania wysokości długu publicznego

Bezprecedensowy wzrost wysokości długu publicznego, będący konsekwencją pandemii COVID-19, spowodował zwrócenie uwagi na obecne w prawie finansowym środki przeciwdziałania nadmiernemu zadłużeniu. Podstawowy środek, ujęty w art. 216 ust. 5

10 Ministerstwo Finansów, *Strategia zarządzania długiem sektora finansów publicznych w latach 2022–2025*, Warszawa 2021, s. 8–9.

11 Warto przy tym zaznaczyć, że relacja ta była znacznie niższa od relacji dla całej Unii Europejskiej (90,7% PKB) oraz strefy euro (98,0% PKB). Także przyrost długu w relacji do PKB był niższy niż w całej UE (13,2 p.p.) i w strefie euro (14,1 p.p.). Zob. tamże, s. 7.

12 Ministerstwo Finansów, *Zadłużenie Sektora Finansów Publicznych III kw./2021. Biuletyn kwartalny*, Warszawa 2021, s. 1. Dotychczas nie zostały opublikowane dane za cały 2021 rok.

zd. 1. Konstytucji RP, stanowi zakaz zaciągania pożyczek lub udzielania gwarancji i poręczeń finansowych, w następstwie których państwowy dług publiczny przekroczyłby 3/5 wartości rocznego produktu krajowego brutto¹³. Zawarta w tym przepisie norma jest jasna i precyzyjna. Pozostaje przy tym skorelowana z tzw. II progiem ostrożnościowym, zawierającym ograniczenia przewidziane w przypadku przekroczenia 60% relacji kwoty państwowego długu publicznego do produktu krajowego brutto, o której mowa w art. 38 pkt 1. lit. a u.f.p.¹⁴ Poziom relacji wynoszącej 60% dla stosunku zadłużenia publicznego do produktu krajowego brutto w cenach rynkowych stanowi również „wartość odniesienia” w rozumieniu art. 126 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej, której przekroczenie może spowodować wszczęcie wobec danego państwa procedury nadmiernego deficytu¹⁵.

Oznaczenie ułamkiem dopuszczanej relacji państwowego długu publicznego do produktu krajowego brutto nie determinuje jednak rzeczywistej wysokości zadłużenia. Przepis art. 216 ust. 5 zd. 1. Konstytucji nie precyzuje bowiem szczegółowego zagadnienia, które stanowi sposób wyliczenia długu, odsyłając w tym przedmiocie do ustawy. Z kolei art. 72 ust. 1. u.f.p. zawiera, co prawda, katalog tytułów, z których zobowiązania wchodziły w skład państwowego długu publicznego, ale w przedmiocie szczegółowego sposobu ich klasyfikacji odsyła do odrębnego rozporządzenia Ministra Finansów¹⁶. Także szczegółowy sposób określania wartości zobowiązań zaliczanych do państwowego długu publicznego określa rozporządzenie Ministra Finansów, wydane na podstawie art. 73 ust. 4 u.f.p.¹⁷ Przepisy, o których mowa, zwane również metodologią polską, służą do obliczania poziomu państwowego długu publicznego. Obowiązują przy tym od wielu lat i nie zostały w szczególności zmodyfikowane w związku z koniecznością finansowania zwalczania pandemii COVID-19. W konsekwencji, zgodnie z polską metodologią obliczania, na państwowy dług publiczny składają się zobowiązania wymienionych w art. 9 u.f.p. jednostek sektora finansów publicznych po wyeliminowaniu wzajemnych zobowiązań pomiędzy nimi. Państwowy dług publiczny nie obejmuje więc zobowiązań podmiotów, którym w największym stopniu przypadło finansowanie zwalczania epidemii COVID-19, a więc Banku Gospodarstwa Krajowego (jedyne banku państwowego) ani spółek celowych Skarbu Państwa, takich jak Polski Fundusz Rozwoju S.A. Zadłużenie tych podmiotów, nawet jeśli związane jest z realizacją zadań publicznych, nie jest więc uwzględniane w ramach państwowego

13 K. Cień, *Państwowy dług publiczny*, [w:] *Prawo finansowe. Wybrane zagadnienia*, red. A Hanusz, Warszawa 2019, s. 155–156.

14 Art. 86 ust. 1. pkt 3 u.f.p.

15 W konsekwencji przekroczenia tego progu (bądź relacji 3% dla stosunku planowanego lub rzeczywistego deficytu publicznego do produktu krajowego brutto w cenach rynkowych) Komisja Europejska obejmuje nadzorem rozwój sytuacji budżetowej i wysokość długu publicznego w danym państwie członkowskim. Może również przekazać informację Radzie, która w określonej procedurze kieruje zalecenia do danego państwa. Należy jednak zwrócić uwagę, że próg ten odnosi się do długu EDP, a więc ustalonego zgodnie z metodologią unijną.

16 Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 28 grudnia 2011 r. w sprawie szczegółowego sposobu klasyfikacji tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego (Dz. U. z 2011 r. Nr 298, poz. 1767 z późn. zm.).

17 Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 30 marca 2010 r. w sprawie szczegółowego sposobu ustalania wartości zobowiązań zaliczanych do państwowego długu publicznego, długu Skarbu Państwa, wartości zobowiązań z tytułu poręczeń i gwarancji (Dz. U. z 2010 r. Nr 57, poz. 366).

długu publicznego. Stanowi to podstawową przyczynę tego, że mimo znacznego wzrostu wydatków publicznych w Polsce nie doszło do przekroczenia konstytucyjnie określonego limitu zadłużenia, a obecny poziom relacji PDP do PKB – pomimo załamania gospodarczego w 2020 roku – jest nawet niższy niż na początku drugiej dekady XXI wieku¹⁸.

Nie budzi wątpliwości, że stosowana w Polsce metoda obliczania stosunku państwowego długu publicznego do produktu krajowego brutto umożliwia *de facto* manipulację środkiem prawnym ograniczającym wzrost zadłużenia, ujętym w art. 216 ust. 5 zd. 1. Konstytucji. Ustanowienie nowych narzędzi do ograniczania skutków COVID-19 w ramach Banku Gospodarstwa Krajowego oraz Polskiego Funduszu Rozwoju S.A. bez przekroczenia ustawowych oraz konstytucyjnych limitów było więc możliwe dzięki metodologii wyliczania państwowego długu publicznego odrębnej w stosunku do obowiązującej zgodnie z prawem Unii Europejskiej i szeroko stosowanej przez jej państwa członkowskie. Jako jedno z nich Polska także jest zobowiązana do obliczania poziomu swojego zadłużenia z wykorzystaniem metodologii unijnej, równoległe do obliczania zadłużenia zgodnie ze swoją metodologią. Obliczenia dokonane zgodnie z wytycznymi unijnymi służą ustaleniu wspomnianego wyżej długu sektora instytucji rządowych i samorządowych, określanego również długiem EDP. Na podstawie rozporządzenia Rady (WE) nr 479/2009 z dnia 25 maja 2009 r. o stosowaniu Protokołu w sprawie procedury dotyczącej nadmiernego deficytu (EDP), załączonego do Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, nadmierny deficyt jest obliczany zgodnie z metodyką Europejskiego Systemu Rachunków Narodowych i Regionalnych w Unii Europejskiej (ESA2010) jako całkowity dług brutto w wartości nominalnej, występujący na koniec roku i skonsolidowany dla sektora publicznego, obejmującego władze centralne, lokalne oraz fundusze ubezpieczeń społecznych (*General government sector*)¹⁹. Stosuje się przy tym otwarty, a nie zamknięty, jak w przypadku metodologii polskiej, katalog jednostek organizacyjnych. Do sektora instytucji rządowych i samorządowych i jego podsektorów klasyfikowane są więc zarówno jednostki sektora finansów publicznych w rozumieniu art. 9 u.f.p., jak i jednostki, które nie są częścią tego sektora, ale spełniają kryteria klasyfikacji według metodologii ESA 2010²⁰. Do drugiej z wymienionych kategorii należą zatem przedsiębiorstwa publiczne, pokrywające mniej niż 50% swoich kosztów produkcji przychodami ze sprzedaży (publiczni producenci nieruchomości), oraz szczególne przypadki jednostek publicznych, np. spółki celowe, szpitale publiczne, prowadzone w formie spółek kapitałowych, fundusze emerytalne i gwarancyjne itp.²¹ Należą do nich m.in. PKP PLK S.A., Centralny Port Komunikacyjny

18 Nie przekracza bowiem nawet 48%, jak wskazano.

19 Szczegółowe zasady obliczania EDP zob. Eurostat, <https://ec.europa.eu/eurostat/web/government-finance-statistics/methodology/manuals>, dostęp: 14 lutego 2022 r. Więcej na temat metodologii polskiej i unijnej zob. M. Józwiak, *Pojęcie długu. Statystyka długu publicznego. Metodologia ustalania zadłużenia*, [w:] *Zadłużenie jednostek samorządu terytorialnego wyzwania w obliczu nowej perspektywy finansowej UE*, red. P. Walczak, Warszawa 2014.

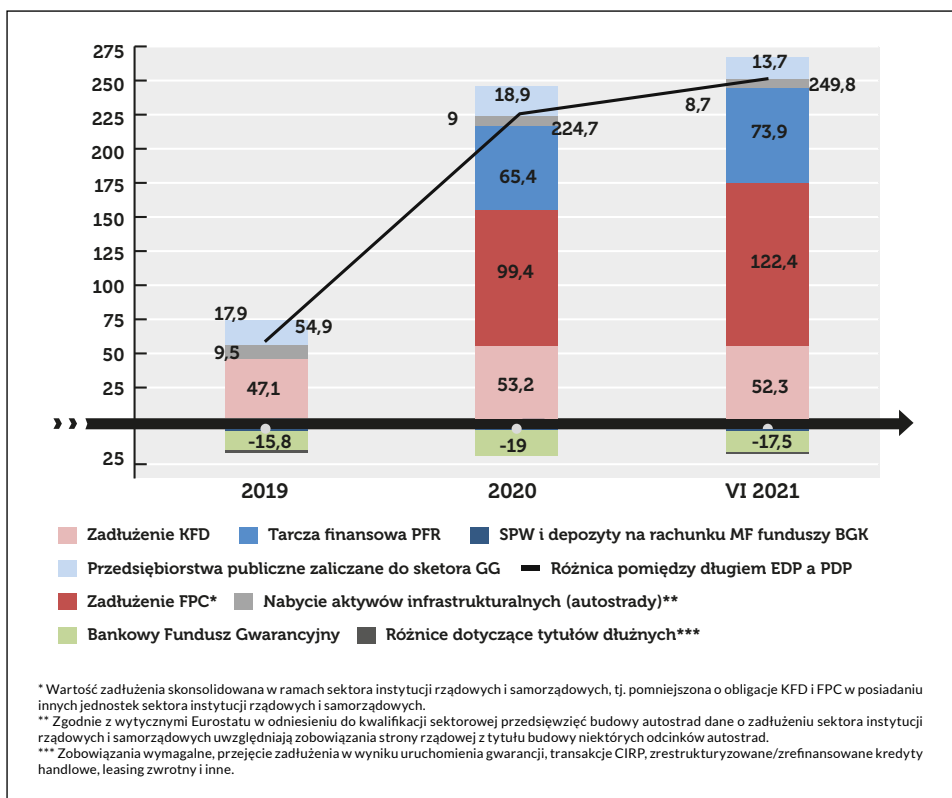
20 Wyjątek stanowi Polski Klub Wyścigów Konnych, który jest państwową osobą prawną, o której mowa w art. 9 pkt 14 u.f.p., ale według metodologii ESA 2010 nie spełnia kryteriów klasyfikujących go jako przynależny do sektora instytucji rządowych i samorządowych.

21 Najwyższa Izba Kontroli, dz. cyt., s. 21.

Sp. z o.o., sprywatyzowane szpitale czy też fundusze utworzone w BGK, jak np. Krajowy Fundusz Drogowy oraz Fundusz Przeciwdziałania COVID-19. Pozostałe szczegółowe różnice pomiędzy obiema przedstawionym metodologiami dotyczą natomiast katalogu tytułów dłużnych, w tym ich wyceny, a także zasad uwzględniania długu potencjalnego.

W konsekwencji dług obliczony zgodnie z metodologią unijną jest wyższy niż ustalony według metodologii krajowej o ok. 260 mld zł. W pełniejszym zakresie odzwierciedla też rzeczywisty poziom długu publicznego. Jest to szczególnie widoczne po realizacji działań zmierzających do przeciwdziałania skutkom pandemii COVID-19. W tym kontekście należy wskazać, że poza znacznym zwiększeniem się różnicy między wysokością długu liczonego za pomocą metodologii unijnej i polskiej nastąpiła również modyfikacja struktury zadłużenia. Jednocześnie wynika z niej, że za zaistniałe dysproporcje odpowiadają wydatki przeznaczone na zwalczanie pandemii, które to zgodnie z metodologią polską nie są uwzględniane w ramach państwowego długu publicznego. Różnice, o których mowa, prezentuje poniższy wykres.

Wykres 3. Różnice między długiem EDP a PDP.



Stosowanie metodologii polskiej nie pozwala na przekroczenie konstytucyjnie określonego progu zadłużenia, ani też progów ostrożnościowych, przewidzianych w art. 86 u.f.p., jako środków mających na celu ograniczenie wzrostu zadłużenia²². Faktycznie nie spełniają jednak one swojej roli. Jako że wysokość państwowego długu publicznego jest determinowana przepisami rangi ustawowej oraz rozporządzeniami, dokonywane w ostatnich latach swego rodzaju „wypychanie” wydatków publicznych poza jednostki sektora finansów publicznych pozostaje w zgodności z obowiązującym prawem budżetowym. Niska przydatność wskazanych środków prawnych dla ochrony stabilności finansów publicznych sprawia, że w przyszłości konieczne jest rozważenie rezygnacji ze stosowania polskiej metodologii obliczania zadłużenia na rzecz pełniej oddającej rzeczywistą sytuację finansową metodologii unijnej. Dotychczasowa praktyka, w szczególności wyrażająca się w uchyleniu od 1 stycznia 2014 roku art. 86 ust. 1. pkt 1. u.f.p., zawierającego nakaz uchwalania projektu zrównoważonego budżetu po przekroczeniu relacji PDP do PKB w wysokości 50%, wskazuje jednak, że realizacja powyższego postulatu współcześnie może być bardzo trudna. Otwarte pozostaje zresztą pytanie, czy tego rodzaju ograniczenie byłoby pożądane w warunkach potrzeby zachowania elastyczności co do wysokości wydatków związanych z przeciwdziałaniem epidemii COVID-19.

Obok konstytucyjnego ograniczenia zadłużenia oraz progów ostrożnościowych, u.f.p. zawiera również konstrukcję stabilizującej reguły wydatkowej (SRW). Stanowi ona od 2013 roku docelowe ograniczenie wydatków sektora instytucji rządowych i samorządowych, zastępując tymczasową (dyscyplinującą) regułę wydatkową, obejmującą tylko wydatki budżetu państwa²³. Reguła ta określa limit wydatków na dany rok organów i jednostek, o których mowa w art. 9 pkt 1–3, pkt 7, pkt 8 (z wyłączeniem Zakładu Ubezpieczeń Społecznych) oraz w pkt 9 i 15 u.f.p., a także funduszy utworzonych, powierzonych lub przekazanych Bankowi Gospodarstwa Krajowego na podstawie odrębnych ustaw, obliczony według specjalnego, skomplikowanego wzoru. Też reguły nie stosuje się jednak w przypadku ogłoszenia stanu epidemii na całym obszarze Rzeczypospolitej Polskiej²⁴.

Stosowanie SRW było zawieszane w latach 2020 i 2021 z powodu pandemii. W 2022 roku zastosowano natomiast klauzulę stopniowego powrotu do SRW. Na jej podstawie limit wydatków został zwiększony o 1/3 dyskrejonalnych skutków finansowych,

22 W tym miejscu należy odnotować, że zgodnie z art. 88 u.f.p. w przypadku wprowadzenia stanów nadzwyczajnych na całym terytorium kraju nie stosuje się konsekwencji przekroczenia progów ostrożnościowych. Mimo pojawiających się w dyskursie publicznym propozycji w konsekwencji pandemii COVID-19, stan wyjątkowy nie został wprowadzony w całym kraju. Ostatecznie został wprowadzony jedynie na ograniczonym obszarze jesienią 2021 roku w strefie nadgranicznej z Republiką Białorusi, jednak nie ze względu na pandemię. Był to jedyny przypadek zastosowania w Polsce stanu wyjątkowego po 1989 roku.

23 K. Marchewka-Bartkowiak, *Stabilizacyjna reguła wydatkowa. Leksykon budżetowy*, <https://sejm.gov.pl/Sejm7.nsf/BASLeksykon.xsp?id=70A61CF26FF641CDC125868500390B24&litera=S>, dostęp: 14 lutego 2022 r.

24 Art. 112d ust. 1. pkt 4 u.f.p.

związanych ze zwalczaniem skutków epidemii, które szacuje się na 67,1 mld zł. Powrót do stosowania stabilizującej reguły wydatkowej należy ocenić pozytywnie, jako mający istotne znaczenie dla wychodzenia finansów publicznych z kryzysu oraz zabezpieczający przed nadmiernym wzrostem wydatków w kolejnych latach. Trzeba jednak mieć na uwadze, że SRW nie obejmowała i nadal nie obejmuje wszystkich wydatków sektora finansów publicznych. Dla przykładu – nie uwzględnia wyniku Funduszu Sprawiedliwości. Jej efektywność jest więc ograniczona. Bez względu na to, że dopiero prawdopodobnie w 2023 roku nastąpi powrót do SRW w jej pierwotnym kształcie, znaczna część wydatków o charakterze publicznym w dalszym ciągu nie będzie w jej ramach uwzględniana²⁵.

3. Specjalnie uprawnienia Prezesa Rady Ministrów związane z wykonywaniem budżetu państwa w warunkach COVID-19

Ostatnie zagadnienie związane z wpływem epidemii COVID-19 na prawo finansowe stanowi modyfikacja dotychczasowych regulacji związanych z wykonywaniem budżetu. W początkowym etapie epidemii ustawodawca słusznie dostrzegł potrzebę centralizacji i uproszczenia procesu wykonywania budżetu w taki sposób, aby możliwe było dostosowanie go do dynamicznie zmieniających się okoliczności zewnętrznych. Wprowadzony do porządku prawnego od 8 marca 2020 roku przepis art. 31 ust. 1. ustawy z dnia 2 marca 2020 roku o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych²⁶, w celu przeciwdziałania COVID-19, zawierał uprawnienie dla Prezesa Rady Ministrów do dokonania, w drodze rozporządzenia, przeniesienia planowanych wydatków budżetowych między częściami i działami budżetu państwa, uwzględniając wysokość oraz rodzaj koniecznego wsparcia i bieżące wykonanie wydatków w poszczególnych częściach i działach budżetu państwa.

W tym samym celu, począwszy od 31 marca 2020 roku, Prezes Rady Ministrów został uprawniony do zablokowania planowanych wydatków w zakresie całego budżetu państwa, mając przy tym obowiązek określenia części budżetu państwa oraz łącznej kwoty wydatków, która podlega blokowaniu²⁷. Na podstawie wskazanych regulacji Prezes Rady Ministrów uzyskał więc prawo do samodzielnego dokonywania zmian planu dochodów

25 M. Chądzyński, *Będzie więcej zadłużenia poza państwowym długiem publicznym. Przez CPK i Krajowy Fundusz Drogowy* [wywiad z Łukaszem Czernickim], <https://300gospodarka.pl/wywiady/bedzie-wiecej-zadluzenia-pozza-panstwowym-dlugiem-publicznym-przez-cpk-i-krajowy-fundusz-drogowy-wywiad>, data publikacji: 17 grudnia 2021 r., dostęp: 14 lutego 2022 r.

26 Tj. Dz. U. z 2021 r., poz. 2095 z późn. zm., dalej jako: ustawa covidowa.

27 Art. 31 ust. 2 ustawy covidowej. Należy przy tym zwrócić uwagę, że zgodnie z art. 31 ust. 3 ustawy covidowej decyzję o blokowaniu wydatków Prezes Rady Ministrów powierzał do wykonania Ministrowi Finansów.

i wydatków oraz blokowania wydatków państwa, które wcześniej przysługiwało wyłącznie Radzie Ministrów bądź Ministrowi Finansów²⁸. Co więcej, ujęte w art. 31 ustawy covidowej uprawnienie do samodzielnego blokowania wydatków przez Prezesa Rady Ministrów obejmowało również wydatki jednostek wymienionych w art. 139 ust. 2 u.f.p., a więc na przykład Trybunału Konstytucyjnego czy Rzecznika Praw Obywatelskich. Tymczasem w okresie poprzedzającym wybuch pandemii COVID-19 uprawnienie to przysługiwało wyłącznie Radzie Ministrów i mogło zostać zrealizowane dopiero po uzyskaniu pozytywnej opinii sejmowej komisji właściwej do spraw budżetu²⁹.

Szerokie uprawnienia przyznane indywidualnie Prezesowi Rady Ministrów zostały uchylone z dniem 9 marca 2021 roku jako zbędne w ówczesnej sytuacji kraju. Co istotne, ustawodawca nie zrezygnował równoległe z utrzymywania w porządku prawnym środków, umożliwiających elastyczne reagowanie na potrzeby związane ze zmieniającą się sytuacją epidemiczną. Świadczy o tym na przykład nieuchylenie art. 180a u.f.p., zgodnie z którym – w przypadku ogłoszenia stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii – Rada Ministrów może, w drodze rozporządzenia, dokonywać przeniesienia planowanych wydatków budżetowych między częściami i działami budżetu państwa w celu wsparcia realizacji zadań, wynikających z przepisów o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi, uwzględniając wysokość oraz rodzaj koniecznego wsparcia i bieżące wykonanie wydatków w poszczególnych częściach i działach budżetu państwa. W obrocie prawnym pozostawione zostało także na przykład ujęte w art. 15zm ust. 1 ustawy covidowej uprawnienie dla Prezesa Rady Ministrów do wydawania Ministrowi Finansów wiążących poleceń zmiany przeznaczenia rezerwy celowej wraz ze wskazaniem jej pozycji i kwoty, w celu finansowania zadań związanych z przeciwdziałaniem COVID-19.

Rozwiązania prawne wprowadzone w okresie pandemii COVID-19, w odniesieniu do zasad wykonywania oraz blokowania wydatków budżetu państwa, prowadzą do kilku wniosków. Po pierwsze w sytuacji kryzysowej, która wystąpiła w marcu 2020 roku, ustawodawca dostrzegł potrzebę i podjął energiczne działania, mające na celu zabezpieczenie środków prawnych do wykonywania budżetu przez władzę wykonawczą w razie niemożności stosowania dotychczasowych rozwiązań w tym względzie. Po drugie nowo wprowadzone uprawnienia, wobec powstania kolejnych potrzeb, zostały wkrótce poszerzone także o prawo do samodzielnego blokowania wydatków. Po trzecie uprawnienia, o których mowa, były bardzo szerokie, ale adekwatne do zaistniałych potrzeb oraz uwzględniające potencjalne konsekwencje różnych scenariuszy rozwoju sytuacji kryzysowej w kraju. Po czwarte rozwiązania, szczególnie w zakresie zarządzania

28 Wyjątkowo dysponentom budżetowym, w zakresie blokowania ich części budżetu państwa (art. 177 ust. 3 pkt 2 u.f.p.).

29 Art. 179 ust. 4 u.f.p.

budżetem państwa, nie były stosowane ponad miarę i zostały uchylone już rok po ich przyjęciu. Nie doszło więc do ukształtowania patologicznej sytuacji długotrwałego zarządzania finansami publicznymi w oparciu o przepisy nadzwyczajnie, wprowadzone jako tymczasowe w sytuacji kryzysowej, jak miało to miejsce w przeszłości w niektórych państwach świata, głównie afrykańskich i azjatyckich. Po piąte – poza uchylonymi już specjalnymi zasadami zmiany wykonywania budżetu oraz blokowania wydatków budżetowych – w prawie finansowym w dalszym ciągu obowiązują rozwiązania wprowadzone w związku z epidemią COVID-19. Obecnie można taki stan rzeczy uznać za uzasadniony sytuacją epidemiologiczną. Jest jednak pożądanym, aby niezwłocznie po wygaśnięciu epidemii uchylone zostały przepisy tymczasowe, wprowadzone w reakcji na jej dynamiczny rozwój. Chodzi przy tym o działanie systemowe, a więc odejście od tymczasowego charakteru przyjętych norm. Nie oznacza to jednak automatycznej rezygnacji ze wszystkich rozwiązań normatywnych, obowiązujących w prawie finansowym w okresie pandemii COVID-19. Długotrwałość stosowania pozwala bowiem na rozważenie ich ewentualnej przydatności w warunkach postpandemicznych i wdrożenie do porządku prawnego w nowym kształcie. Prawo finansowe musi bowiem odpowiadać potrzebom zmieniającego się świata, który po zakończeniu pandemii COVID-19 nie będzie już taki, jak przed jej rozpoczęciem.

4. Konkluzje

Przedstawione rozważania nie wyczerpują szerokiego zagadnienia, jakie stanowi wpływ epidemii COVID-19 na finanse publiczne i prawo finansowe w Polsce. W odniesieniu do finansów publicznych poza tematem rozważań pozostała na przykład zmiana struktury długu publicznego oraz długoterminowe perspektywy możliwości jego refinansowania. Zagadnienia te wymagają analizy z szerokiej perspektywy, uwzględniającej na przykład pogarszającą się sytuację demograficzną oraz zmiany w polityce społecznej, skutkujące dynamicznym wzrostem wydatków publicznych, także niezwiązanych bezpośrednio ze zwalczaniem epidemii COVID-19. W przypadku prawa finansowego dalszych badań wymagają przede wszystkim środki prawne z założenia mające na celu wsparcie przeciwdziałania epidemii. Chodzi zarówno o rozwiązania doraźne, zmierzające do rozwiązania bieżących problemów o charakterze incydentalnym, jak i długoterminowe, wynikające z planistycznego charakteru finansów publicznych. Należą do nich na przykład wieloletnie planowanie budżetowe, szczególne zasady, w tym terminy, uchwalania budżetu, przyznawanie oraz wykonywanie przyznaných subwencji i dotacji, rozliczenia budżetu państwa z poszczególnymi jednostkami sektora finansów publicznych, relacje pomiędzy poszczególnymi organami władzy w odniesieniu do problemu finansowania podejmowanych przez nich działań i wiele

innych. Odrębny problem stanowią szczególne środki prawne przyjęte dla jednostek samorządu terytorialnego, w tym związane z modyfikacją zasad uchwalania budżetu oraz rozliczeń z budżetem państwa. Jedyny większy obszar prawa finansowego, który nie był przedmiotem interwencji ustawodawcy, stanowi natomiast kontrola wykonania budżetu. Nie ma jednak wątpliwości, że i w tym zakresie nastąpiłyby zmiany w przypadku znaczącego przedłużenia okresu pandemii COVID-19.

Długotrwałość pandemii COVID-19 wskazała dobitnie na konieczność posiadania środków prawnych, umożliwiających prowadzenie stabilnej gospodarki finansowej przy jednoczesnym zastrzeżeniu możliwości elastycznego reagowania na nagłe potrzeby finansowe w szerokim horyzoncie czasowym. Z jednej strony opracowanie i przyjęcie spójnych konstrukcji w tym względzie, swego rodzaju nowoczesnego „kryzysowego prawa finansowego”, wydaje się konieczne wobec stale wzrastającej dynamiki zmian społecznych, gospodarczych i politycznych na świecie. Epidemia COVID-19 ujawniła bowiem w pełnej rozciągłości, że obowiązujące ograniczenia poziomu zadłużenia z jednej strony są nieefektywne i mają niewielką przydatność w realizacji postawionych przed nimi celów, chociażby w wyniku dokonywania wydatków o charakterze publicznym przez podmioty niezaliczane do katalogu jednostek sektora finansów publicznych. Z drugiej jednak strony ścisłe stosowanie ograniczeń obecnych w systemie finansowym, na przykład stabilizującej reguły wydatkowej czy limitu poziomu relacji państwowego długu publicznego do 3/5 produktu krajowego brutto, wykluczałoby podjęcie aktywnej działalności antykryzysowej, która niemal zawsze wymaga znaczącego zwiększenia wydatków publicznych, z reguły przy równoczesnym spadku wielkości ich dochodów. Nie ma przy tym istotnego znaczenia, czy sytuacja kryzysowa jest wywołana przez pandemię, militarną agresję innego państwa, załamanie gospodarcze bądź masowe protesty społeczne. Różnica sprowadza się do skali i doboru środków, które muszą zostać podjęte w celu likwidacji skutków danego kryzysu. Finanse publiczne oraz normy prawa finansowego, z całą swoją złożonością, muszą więc odpowiadać tym wyzwaniom, a epidemia COVID-19 powinna stanowić zdarzenie, które zapoczątkuje poszukiwanie adekwatnych dla nich rozwiązań, zanim podobne wyzwania zaskoczą społeczeństwo tak samo, jak miało to miejsce wiosną 2020 roku.

Bibliografia

Literatura

- » Dudek S., Kotecki L., Wojciechowski P., *Zagrożenia nadmiernego długu publicznego*, Warszawa 2021.
- » Mroczek K., Więcek A., *Kryzys gospodarczy w Grecji i Hiszpanii a jego skutki w ujęciu sektorowym*, „Przegląd Prawniczy Ekonomiczny i Społeczny”, nr 1 (2013).
- » *Prawo finansowe. Wybrane zagadnienia*, red. A. Hanusz, Warszawa 2019.
- » *Zadłużenie jednostek samorządu terytorialnego wyzwania w obliczu nowej perspektywy finansowej UE*, red. P. Walczak, Warszawa 2014.
- » Ministerstwo Finansów, *Strategia zarządzania długiem sektora finansów publicznych w latach 2022–2025*, Warszawa 2021.
- » Ministerstwo Finansów, *Zadłużenie Sektora Finansów Publicznych III kw./2021. Biuletyn kwartalny*, Warszawa 2021.
- » Najwyższa Izba Kontroli, *Zarządzanie długiem publicznym i płynnością sektora finansów publicznych*, Warszawa 2021.

Akty prawne

- » Traktat o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz. Urz. UE C 202 z 2016 r., s. 47).
- » Ustawa budżetowa na rok 2020 z dnia 14 lutego 2020 r. (Dz. U. z 2020 r., poz. 572).
- » 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 (tj. Dz. U. z 2021 r., poz. 2095 z późn. zm.).
- » Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tj. Dz. U. z 2021 r., poz. 305 z późn. zm.).
- » Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 28 grudnia 2011 r. w sprawie szczegółowego sposobu klasyfikacji tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego (Dz. U. z 2011 r. Nr 298, poz. 1767 z późn. zm.).
- » Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 30 marca 2010 r. w sprawie szczegółowego sposobu ustalania wartości zobowiązań zaliczanych do państwowego długu publicznego, długu Skarbu Państwa, wartości zobowiązań z tytułu poręczeń i gwarancji (Dz. U. z 2010 r. Nr 57, poz. 366).

Źródła internetowe

- » Marchewka-Bartkowiak K., *Stabilizacyjna reguła wydatkowa. Leksykon budżetowy*, <https://sejm.gov.pl/Sejm7.nsf/BASLeksykon.xsp?id=70A61CF26FF641CD-C125868500390B24&litera=S>, dostęp: 14 lutego 2022 r.

- » *Mosler Economics / Modern Monetary Theory*, <http://moslereconomics.com/>, dostęp: 14 lutego 2022 r.
- » Serwis Rzeczypospolitej Polskiej, KPRM, *Premier: budżet państwa na 2020 r. bez deficytu – po raz pierwszy od 30 lat*, <https://www.gov.pl/web/premier/premier-budzet-panstwa-na-2020-r-bez-deficytu--po-raz-pierwszy-od-30-lat>, dostęp: 14 lutego 2022 r.
- » Chądzyński M., *Będzie więcej zadłużenia poza państwowym długiem publicznym. Przez CPK i Krajowy Fundusz Drogowy [wywiad z Łukaszem Czernickim]*, <https://300gospodarka.pl/wywiady/bedzie-wiecej-zadluzenia-pozapanstwowym-dlugiem-publicznym-przez-cpk-i-krajowy-fundusz-drogowy-wywiad>, data publikacji: 17 grudnia 2021 r., dostęp: 14 lutego 2022 r.
- » Eurostat, <https://ec.europa.eu/eurostat/cache/infographs/economy/ecotrends/index.html?display=estat&lang=en>, dostęp: 14 lutego 2022 r.
- » Eurostat, <https://ec.europa.eu/eurostat/web/government-finance-statistics/methodology/manuals>, dostęp: 14 lutego 2022 r.



Consequences of the COVID-19 pandemic for public finances and financial law in Poland

Keywords: COVID-19, public debt, special purpose funds, EU methodology

Abstract

In the period just before the COVID-19 epidemic, the public debt was not excessive and its nominal value increased at a slight rate, with a decrease in relation to gross domestic product. Due to the pandemic, there has been a significant increase in debt levels between 2020 and 2021, which has not, however, led to an overrun of the threshold of 3/5 of the debt to gross domestic product ratio set out in article 216 para. 5 of the Polish Constitution. This has been achieved by financing public needs through non-sector public finance entities. This text focuses on the identification and assessment of the legal solutions introduced by the pandemic, as well as the direct and indirect financial implications in the area of public finances.