

FINANSE PUBLICZNE W SYTUACJACH KRYZYSOWYCH

ZAGADNIENIA
PRAWNO-FINANSOWE



PRAWO
KONSTYTUCJA
ARGUMENTACJA

REDAKCJA

GRZEGORZ KUCA



Finanse publiczne
w sytuacjach kryzysowych
Zagadnienia prawno-finansowe



PRAWO
KONSTYTUCJA
ARGUMENTACJA

SERIA POD REDAKCJĄ
TOMASZA GIZBERT-STUDNICKIEGO
I PIOTRA TULEI

Finanse publiczne w sytuacjach kryzysowych

Zagadnienia prawno-finansowe

Redakcja naukowa:
Grzegorz Kuca



Kraków 2022

Grzegorz Kuca
Uniwersytet Jagielloński, Kraków
 <https://orcid.org/0000-0001-8713-3241>
 g.kuca@uj.edu.pl

© Copyright by individual authors, 2022

Recenzja
Prof. dr hab. Jadwiga Glumińska-Pawlic, UŚ

Opracowanie redakcyjne
Patrycjusz Pilawski, Dorota Ilnicka

Projekt okładki
Marta Jaszczyk

ISBN 978-83-8138-627-2 (druk)
ISBN 978-83-8138-628-9 (PDF)
<https://doi.org/10.12797/9788381386289>

Zdjęcie na okładce: Adobe Stock

Publikacja dofinansowana przez Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu
Jagiellońskiego

WYDAWNICTWO KSIĘGARNIA AKADEMICKA

ul. św. Anny 6, 31-008 Kraków

tel.: 12 421-13-87; 12 431-27-43

e-mail: publishing@akademicka.pl

Księgarnia internetowa: <https://akademicka.com.pl>

Spis treści

Wprowadzenie	7
Jan Czekaj	
Narzędzia niekonwencjonalnej polityki antykryzysowej	11
Piotr Ruczkowski, Paweł Marek Woroniecki	
Aksjologia finansów publicznych w sytuacjach nadzwyczajnych zagrożeń	53
Urszula K. Zawadzka-Pąk	
Wartości w polityce finansowej w obliczu epidemii COVID-19 we współczesnych rządach w ujęciu Arystotelesa i Karola Marksa.....	91
Marcin Grzybowski	
Normatywne uwarunkowania działalności informacyjno-sprawozdawczej Ministra Finansów w warunkach pandemii COVID-19 w roku 2020	121
Grzegorz Kuca	
Formy elastycznego wykonywania budżetu państwa w dobie pandemii COVID-19.....	151
Radosław T. Skowron	
Liberalizacja dyscypliny finansów publicznych w sytuacjach kryzysowych na przykładzie specustawy COVID-19	173
Maciej Serowaniec	
Europejski semestr – pakiet wiosenny: zalecenia dla Polski dotyczące skoordynowanej reakcji na pandemię COVID-19	209

Spis treści

Robert Rybski

Zakaz pokrywania deficytu budżetowego w centralnym banku państwa a sytuacje kryzysowe.....	231
---	-----

Piotr Łasak

Rola sektora bankowego w stymulowaniu polskiej gospodarki po kry- zysie COVID-19. Zagrożenia dla finansów publicznych.....	267
Notki o Autorach	295
Indeks osobowy	307

Wprowadzenie

Finanse publiczne są atrybutem każdego państwa stanowiącym przedmiot zainteresowania wielu dyscyplin naukowych. Początkowo dyskusja koncentrowała się na dochodach, ich rodzajach i wielkości oraz sposobach pozyskiwania, w tym uprawnieniach parlamentu do nakładania podatków. To właśnie powierzenie parlamentom funkcji nakładania podatków było przełomowym momentem w ich ewolucji, akcentującym rolę organu przedstawicielskiego w kontroli poczynąń monarchy w myśl zasady *quod omnes tangit ab omnibus approbari debet*. Dochody monarchy pochodzące z podatków stopniowo zastępowano wyznaczeniem corocznej sumy na potrzeby władcy. Znacznie mniej uwagi poświęcano zagadnieniom związanym z wydatkami, ich rodzajami i wielkościami, w tym uprawnieniami rządu do ich dokonywania. W jakiejś mierze wynikało to z faktu, że wydatki służyły przede wszystkim utrzymaniu armii, w tym pozwalały na prowadzenie określonej polityki uwzględniającej działania wojenne. Dopiero z czasem w wykazie wydatków brano pod uwagę sumy przeznaczone na płace wyższych urzędników państwowych, sędziów, organizację wyborów, różnego rodzaju służb i instytucji.

Zwiększenie obecności państwa w różnych sferach aktywności obywateli spowodowało nie tylko konieczność rozbudowy aparatu państwowego, ale także zapewnienia finansowania nowych zadań państwa. Szybko jednak okazało się, że dochody stają się niewystarczające do pokrycia

wydatków, zwłaszcza tych, których nie dało się wcześniej zaplanować. Zmuszało to rządy do zaciągania pożyczek powodujących zadłużenie państwa, które choć zwiększały dochody, pozwalając na sfinansowanie rosnących wydatków, to jednak podlegały zwrotowi. W tych okolicznościach powstają rozmaite teorie stanowiące intelektualną podbudowę nowych rozwiązań prawnych, które mają na celu rzetelne planowanie dochodów i wydatków, pojawia się też nowa architektura instytucjonalna zapewniająca wsparcie dla parlamentu przy jednoczesnym ograniczeniu samodzielności rządu. Wprowadzone rozwiązania instytucjonalne *nolens volens* nie stanowią jednak trwałego zabezpieczenia finansów publicznych w coraz częściej dotyczących państwa sytuacjach kryzysowych.

Wydarzenia z początku XXI w. skłaniają do podjęcia badań mających na celu określenie skutków kolejnych kryzysów, w tym wywołanych przez COVID-19, rozpatrywanych przez pryzmat finansów publicznych. W myśl zasady *bis dat, qui cito dat* rząd podjął działania mające na celu izolację źródeł zakażenia i nakierowane na zapobieganie rozpowszechnianiu się wirusa SARS-CoV-2, które wymusiły wprowadzenie wielu zakazów chroniących zdrowie i życie naszych obywateli (w tym ograniczających nasze konstytucyjne wolności i prawa) oraz rozwiązań eliminujących skutki wprowadzonych ograniczeń (przyjęcie pakietu antykryzysowego nazwanego tarczą). Z natury rzeczy działania te były zdeterminowane uwarunkowaniami politycznymi i prawnymi, a w wielu przypadkach także sytuacyjnymi; musiały być adekwatne do powstałych zagrożeń i dynamiki ich występowania. Część z tych działań ograniczała się do modyfikacji dotychczasowej praktyki, inne – dalej idące – wymagały wprowadzenia zmian w systemie prawa. Niektóre z nich wymuszały odstępstwa od wypracowanych przez naukę zasad i wartości, inne polegały na likwidacji lub uelastycznieniu rozwiązań proceduralnych oraz rezygnacji lub luzowaniu mechanizmów stworzonych przez UE po kryzysie finansowym z 2008 r. dokonywanych za cichym lub jawnym przyzwoleniem KE.

Kompleksowa ocena skutków pandemii COVID-19 rozpatrywanych przez pryzmat finansów publicznych będzie możliwa dopiero

po zażeganiu wywołanych przez nią zagrożeń, ale wydaje się, że już na tym etapie możliwe jest zidentyfikowanie węzłowych problemów. Przeprowadzenie oceny utrudnia pogarszająca się od kilku lat przejrzystość finansów publicznych i brak publicznie dostępnych danych o operacjach finansowych związanych z przeciwdziałaniem pandemii COVID-19. Jest to szczególnie widoczne w odniesieniu do tych instytucji, które są zależne od rządu, a jednocześnie niezaliczanych do sektora finansów publicznych, a tym samym niepodlegających właściwym dla podmiotów tego sektora regulacjom dotyczącym ewidencji i sprawozdawczości finansowej. Dotychczas nie utworzono też w naszym kraju niezależnej od rządu instytucji fiskalnej, która otrzymałaby mandat do prowadzenia stałego monitoringu oraz doradztwa w zakresie realizacji polityki fiskalnej, a przypisanie tej roli Najwyższej Izbie Kontroli wydaje się niewystarczające.

Biorąc pod uwagę bezprecedensową niepewność co do prognoz makroekonomicznych po okresie *lockdownu* oraz szoku fiskalnego związanego z licznymi programami antykryzysowymi, trzeba powiedzieć, że przygotowane założenie polityki fiskalnej powinno być poprzedzone przeprowadzeniem szeregu analiz, w tym m.in.: podsumowania wciąż niepewnego wpływu pandemii COVID-19 na stan finansów publicznych; ewaluacji możliwości fiskalnych dla dalszego priorytetowego wydatkowania środków w sytuacjach kryzysowych, a w dalszej perspektywie środków naprawczych; oceny potrzeb finansów publicznych oraz zwiększenia przejrzystości i odpowiedzialności poprzez odpowiednią prezentację i rozliczanie środków publicznych związanych z przeciwdziałaniem COVID-19.

Wprowadzone rozwiązania prawno-finansowe spowodowały, że w 2020 r. wystąpiły: największe przyrosty długu skarbu państwa, państwowego długu publicznego oraz długu sektora instytucji rządowych i samorządowych, zarówno w ujęciu nominalnym, jak i w relacji do PKB, najwyższa różnica między długiem sektora instytucji rządowych i samorządowych a państwowym długiem publicznym sięgająca 224 mld zł, tj. blisko 10% PKB; znacznie większe koszty obsługi długu publicznego,

gdyż obsługa zobowiązań zaciągniętych przez BGK i PFR kosztuje więcej niż obsługa długu zaciągniętego bezpośrednio przez Skarb Państwa. Rzutuje to bezpośrednio na strategię zarządzania długiem sektora finansów publicznych w latach 2021-2024¹, według której na koniec 2021 r. relacja długu sektora instytucji rządowych i samorządowych do PKB wyniesie 64%, przekroczy zatem obowiązujące w przepisach konstytucyjnych i prawie UE progi ostrożnościowe.

Założeniem pozycji jest jej interdyscyplinarność polegająca na połączeniu różnych środowisk, tj. teoretyków i praktyków, prawników i ekonomistów, a co za tym idzie – zderzenie odmiennych metod badawczych właściwych dla różnych dyscyplin naukowych, wzbogaconych o dane statystyczne. Dzięki temu zabiegowi możliwe jest pełniejsze zidentyfikowanie problemów oraz wywarcie wpływu na otoczenie społeczno-gospodarcze. W kolejnych częściach zostały omówione zagadnienia niekonwencjonalnej polityki antykryzysowej (J. Czekaj), aksjologii finansów publicznych (P. Ruczkowski, P. M. Woroniecki) oraz wartości w polityce finansowej w rządach Arystotelesa i Karola Marksa (U. K. Zawadzka-Pąk). Poruszone zostały także zagadnienia normatywnych uwarunkowań działalności informacyjno-sprawozdawczej Ministra Finansów (M. Grzybowski), form elastycznego wykonywania budżetu państwa (G. Kuca) oraz liberalizacji dyscypliny finansów publicznych (R. T. Skowron). Ponadto uwzględniono zalecenia UE zawarte w semestrze europejskim (M. Serowaniec), zakaz pokrywania deficytu budżetowego w banku centralnym (R. Rybski) oraz rolę sektora bankowego w stymulowaniu polskiej gospodarki (P. Łasak).

Grzegorz Kuca

¹ Zob. *Strategia zarządzania długiem sektora finansów publicznych w latach 2021-2024*, Warszawa 2020, s. 6.

Narzędzia niekonwencjonalnej polityki antykryzysowej¹

Jan Czekaj 

Abstract

Tools of Unconventional Anti-crisis Policy

At the beginning of the XXI century world economy suffered two crises which exerted profound influence on macroeconomic theory and practice. The theoretical foundations of macroeconomic policy have been questioned. The majority of states used expansionary fiscal and monetary policies. Expansionary fiscal policy led to high state budget deficits and high public debt and in monetary policy the so-called unconventional measures (zero interest rate and quantitative easing) were introduced. The question arises whether it is possible to return to conventional macroeconomic policy or unconventional policy will be the new norm.

Keywords: fiscal policy, monetary policy, public deficit, public debt, economic crisis

Abstrakt

Kryzysy, które dotknęły gospodarkę światową na początku XXI w., spowodowały konieczność odejścia od klasycznego mechanizmu polityki ma-

¹ Artykuł dofinansowany ze środków subwencji przyznanej Uniwersytetowi Ekonomicznemu w Krakowie.

makroekonomicznej. Większość krajów zastosowała ekspansywną politykę fiskalną i monetarną. Zwiększyły się deficyty budżetowe oraz długi publiczne. W polityce pieniężnej zastosowano niskie stopy procentowe oraz tzw. luzowanie ilościowe. Teoria, na której opierała się polityka makroekonomiczna, została zakwestionowana. Rodzi się pytanie, czy powrót do konwencjonalnej polityki makroekonomicznej jest możliwy, czy polityka niekonwencjonalna stanie się nową normą.

Słowa kluczowe: polityka fiskalna, polityka monetarna, deficyt budżetowy, dług publiczny, kryzys finansowy

Wstęp

XXI w. będzie zapewne wiekiem szczególnym w historii gospodarczej świata. W trakcie pierwszych dwu dekad gospodarka światowa doświadcza dwu kryzysów, których skala jest porównywalna ze skalą Wielkiego Kryzysu z przełomu drugiej i trzeciej dekady XX w. Kryzys gospodarki światowej z pierwszej dekady XXI w. został wygenerowany w systemie finansowym, a konkretnie w systemie bankowym (parabankowym) USA i następnie rozprzestrzenił się na inne segmenty rynku finansowego w USA i w skali globalnej, powodując w dalszej kolejności globalną recesję. Można zatem stwierdzić, że źródła tego kryzysu tkwiły w systemie gospodarczym, a w szczególności w systemie finansowym gospodarki. Kryzys, który dziś dotyka światową gospodarkę, ma inne źródła – został wygenerowany poza systemem gospodarczym, chociaż jego ekonomiczne skutki prawdopodobnie przekroczą to, co obserwowaliśmy w poprzedniej dekadzie.

Pomijając odmienne źródła tych dwu kryzysów, można stwierdzić, że działania mające na celu przywrócenie światowej gospodarki na ścieżkę stabilnego wzrostu gospodarczego są w obu przypadkach podobne. Obecny kryzys jest jeszcze daleki od zakończenia i nie wiemy, jakie będą jego ostateczne skutki gospodarcze, niemniej dotychczasowe działania antykryzysowe upoważniają do takiego stwierdzenia. Po pierwsze,

polityka makroekonomiczna w trakcie tych dwu kryzysów opiera się na założeniach, które oznaczają odejście od modelu teoretycznego wypracowanego w trakcie dwu ostatnich dekad poprzedniego wieku. Po drugie, zmiany polityki makroekonomicznej dotyczą zarówno polityki fiskalnej, jak i polityki monetarnej. W obu przypadkach zastosowano niespotykaną wcześniej ekspansję fiskalną oraz tzw. niekonwencjonalną politykę pieniężną, która cechuje się niskim (zerowym czy bliskim zeru, a w skrajnych przypadkach ujemnym) poziomem stóp procentowych oraz tzw. luzowaniem ilościowym.

Zarówno zmiany w polityce fiskalnej, jak i monetarnej mają i będą miały w przyszłości głęboki wpływ na funkcjonowanie światowej gospodarki i społeczeństwa. Dziś trudno jest przewidywać, w jakim kierunku będzie rozwijać się gospodarka oraz jakie skutki społeczne będą się wiązać z tą ewolucją. Można jednak podjąć próbę udzielenia odpowiedzi na dwa pytania, dotyczące tej ewolucji:

- w jakim stopniu mechanizm funkcjonowania gospodarki, zwłaszcza zaś mechanizm polityki makroekonomicznej, różni się od rozwiązań wypracowanych w ostatnich dwu dekadach poprzedniego wieku i istniejących do roku 2008?
- czy możliwy i celowy jest powrót gospodarki do zasad funkcjonowania istniejących przed omawianymi kryzysami?

Podjmując próbę odpowiedzi na te pytania, oprzemy się zarówno na teorii, jak i praktyce polityki makroekonomicznej ostatnich kilkunastu lat. Analiza będzie skupiać się na gospodarce USA i strefy euro, co jest uzasadnione znaczeniem tych dwu gospodarek dla globalnej gospodarki, oparciem mechanizmu polityki makroekonomicznej na założeniach nowej ekonomii klasycznej wypracowanych w ostatnich dwu dekadach XX w., jak i dostępnością niezbędnych danych empirycznych. Wnioski, jakie wynikają z analizy sytuacji tych dwu organizmów gospodarczych, w zdecydowanej części mają zastosowanie także do innych krajów, w tym także Polski, które w tym artykule będą traktowane incydentalnie.

Zagadnienia omawiane przez poszczególnych Autorów są ważne i aktualne, a wielowątkowość podjętych tematów oraz spojrzenie na nie zarówno przez prawników, jak i ekonomistów wyróżniają tę publikację spośród innych. Należy podkreślić, że obowiązujące w Polsce przepisy prawa finansowego są bardzo złożone, często niespójne i niejasne, a ich mnogość oraz duży stopień skomplikowania utrudniają funkcjonowanie wszystkim podmiotom, których dotyczą, i stają się źródłem ryzyka dla uczestników stosunków prawno-finansowych, zwłaszcza podatników. Rozwiązania zastosowane w sytuacji aktualnego kryzysu związanego z pandemią wymagają udoskonalenia, na co zwracają uwagę wszyscy Autorzy poszczególnych opracowań.

Z recenzji prof. dr hab. Jadwigi Glumińskiej-Pawlic



<https://akademicka.pl>

ISBN 978-83-8138-627-2

