

<https://dx.doi.org/10.16926/gea.2024.01.02.14>

dr hab. Maciej SEROWANIEC, prof. UMK

<https://orcid.org/0000-0003-4693-7977>

Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu

e-mail: mserowaniec@umk.pl

JUDr. et Mgr. Pavel KLÍMA, Ph.D., MBA

<https://orcid.org/0000-0002-7583-6676>

Metropolitan University Prague

e-mail: pavel.klima@mup.cz

Zjawisko rozrastania się pozabudżetowych instrumentów finansowych w dobie kryzysów: doświadczenia polskie i czeskie¹

Streszczenie

Przeciwdziałanie społeczno-gospodarczym skutkom pandemii COVID-19 czy wojny w Ukrainie wymagało ze strony rządów poszczególnych państw podjęcia szybkich i zdecydowanych działań. W większości państw wykorzystano w tym celu pozabudżetowe instrumenty finansowe. Celem niniejszego artykułu jest scharakteryzowanie zjawiska rozrastania się gospodarki pozabudżetowej na przykładzie polskich i czeskich doświadczeń. W obu państwach mamy bowiem do czynienia z coraz częstszym redystrybuowaniem poza budżetem państwa części środków publicznych przeznaczonych na realizację celów publicznych. Autorzy starają się również wskazać podstawowe zagrożenia związane z tym procesem.

Słowa kluczowe: pozabudżetowe instrumenty finansowe, fundusze pozabudżetowe, dług publiczny, kryzys, budżet państwa.

¹ Artykuł został przygotowany w ramach realizacji projektu „Zasada ustawowego nakładania podatków we współczesnych demokracjach – fakt czy mit w dobie procesów globalizacyjnych i integracyjnych”, finansowanego ze środków Narodowej Agencji Wymiany Akademickiej (umowa nr BPN/BIL/2021/1/00040/U/00001).

1. Uwagi wprowadzające

Jak powszechnie wskazuje się w literaturze przedmiotu, w sytuacjach nadzwyczajnych to władza wykonawcza staje się „głównym rozgrywającym” w zarządzaniu danym zagrożeniem². Doświadczenia wynikające z przeciwdziałania społeczno-gospodarczym skutkom pandemii COVID-19 czy wojny w Ukrainie tylko potwierdzają tę tezę. Decyzje dotyczące pomocy finansowej muszą być podejmowane bezzwłocznie, zaś rząd musi mieć pewien zakres swobody i elastyczności działania w tym zakresie.

Zarówno w Polsce, jak i w Republice Czeskiej działania te podejmowane były przede wszystkim za pośrednictwem pozabudżetowych instrumentów finansowych. Na pierwszy rzut oka wydaje się, że w takim rozwiązaniu nie ma nic nadzwyczajnego. Przecież fundusze przeciwdziałania skutkom COVID-19 czy fundusze obronne zostały ustanowione w wielu państwach członkowskich UE (m.in. w Niemczech, Francji, Hiszpanii czy we Włoszech). Przyjęte rozwiązania umożliwiły poszczególnym rządcom elastyczność w zarządzaniu wydatkami związanymi z kryzysem. W większości państw członkowskich Unii Europejskiej fundusze te stanowią jednak albo integralną część budżetu państwa albo też, w przypadku gdy wyjęte są poza ramy budżetu państwa, poddane są kontroli parlamentu³. Z kolei „oryginalność” polskich i czeskich rozwiązań polega na tym, że w ramach przeciwdziałania sytuacjom kryzysowym tworzy się fundusze, które nie są włączane do budżetu państwa. Tym samym pewna część środków publicznych przeznaczonych na realizację celów publicznych jest redystrybuowana poza budżetem państwa, a tym samym nie jest poddana reżimowi właściwemu dla środków gromadzonych w ramach budżetu⁴. Według danych przedstawionych w raporcie *Zagrożenia nadmiernego długu publicznego. Edycja 2022* przygotowanym przez Forum Obywatelskiego Rozwoju, operacje polskich funduszy budżetowych tylko w samym 2022 r. wygenerowały aż –16,7 mld EUR tzw. wyniku roboczego, natomiast w przypadku czeskich funduszy budżetowych wynik ten wynosił „zaledwie” –0,8 mld EUR⁵. To kwoty stanowiące w praktyce istotną część planowanego deficytu sektora centralnego w obu państwach. Warto także zwrócić uwagę, że przyjęta formuła wydatkowania w Polsce i Czechach środków publicznych za pomocą funduszy pozabudżetowych prowadzi do sytuacji, w której parlament traci

² R. Cormacain, I. Bar-Siman-Tov, *Legislatures in the Time of Covid-19*, „The Theory and Practice of Legislation” 2020, nr 8(1–2), s. 3–9.

³ M. Chiru, *Parliamentary oversight of governments’ response to the COVID-19 pandemic: Literature review*, European Parliamentary Research Service, Bruksela 2023, s. 37–52.

⁴ E. Kornberger-Sokołowska, *Finanse publiczne w Konstytucji (refleksje po 25 latach obowiązywania regulacji dotyczących budżetów publicznych)*, „Państwo i Prawo” 2022, nr 10, s. 311–312.

⁵ S. Dudek, L. Kotecki, M. Kurtek, *Zagrożenia nadmiernego długu publicznego. Edycja 2022*, Warszawa 2022, s. 26.

realną kontrolę nad istotną częścią wydatkowanych środków publicznych. Nie można przecież zapominać, że parlamentarna kontrola nad ich wydawaniem jest jednym z filarów demokratycznego państwa⁶. W ten sposób postępuje proces debudżetyzacji finansów publicznych, który umożliwia wydatkowanie środków publicznych z pominięciem budżetu państwa⁷.

Celem niniejszego artykułu jest scharakteryzowanie zjawiska rozrastania się gospodarki pozabudżetowej na przykładzie polskich i czeskich doświadczeń oraz wskazanie podstawowych zagrożeń związanych z tym procesem. Tłem rozważań będą dwa ostatnie kryzysy – pandemia COVID-19 oraz zbrojna agresja Federacji Rosyjskiej na Ukrainę. Oba te kryzysy odcisnęły swoje piętno na polskiej i czeskiej sytuacji społeczno-gospodarczej i wymagały podjęcia środków zaradczych.

2. Wpływ pandemii COVID-19 i wojny na Ukrainie na kondycję polskiej i czeskiej gospodarki

W ostatnich latach Polska i Czechy stawiają czoła bezprecedensowym wyzwaniom. Z jednej strony kraje te zmagają się ze skutkami pandemii COVID-19, która na naszych oczach przekształciła się w poważny kryzys społeczno-ekonomiczny. Środki w zakresie opieki zdrowotnej i ograniczenia w przemieszczaniu, mające wpływ na produkcję, popyt i handel, zmniejszyły aktywność gospodarczą i doprowadziły do wzrostu bezrobocia, spadku dochodów przedsiębiorstw, wzrostu deficytu publicznego i pogłębienia się nierówności wewnątrz państw członkowskich i między nimi. Z tego względu priorytetem dla obu państw stało się podejmowanie działań ukierunkowanych na zminimalizowanie negatywnych skutków gospodarczych i społecznych kryzysu, a także istotnych zakłóceń równowagi w gospodarce⁸.

Według danych Eurostatu Polska zaliczała się do tych państw Unii Europejskiej, w których kryzys gospodarczy wywołany skutkami pandemii COVID-19 miał relatywnie łagodny przebieg. Świadczy o tym stosunkowo niewielkie zmniejszenie się wartości produktu krajowego brutto, a także utrzymanie niskiej stopy bezrobocia i realny wzrost przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce narodowej, w tym w sektorze przedsiębiorstw⁹. W celu łagodzenia społeczno-go-

⁶ S. Dudek, L. Kotecki, M. Kurtek, *Zagrożenia nadmiernego długu publicznego. Edycja 2023*, Warszawa 2023, s. 5.

⁷ Por. szerzej: G. Kuca, *Problem deprecjonowania budżetu państwa*, „Państwo i Prawo” 2022, nr 10, s. 323–333.

⁸ M. Tyniewicki, M. Kozieł, *Current Problems of Financial Law in Poland and in the Czech Republic Including Effects of the COVID-19 Pandemic*, „Białystok Legal Studies” 2021, vol. 26, nr 4, s. 53–55.

⁹ Regional GDP rebounded after a deep pandemic-induced recession, <https://cohesiondata.ec.europa.eu/stories/s/EU-Regional-GDP-Post-pandemic-rebound/2gic-tfdx/> [dostęp: 13.02.2024].

spodarczych skutków pandemii COVID-19 uruchomiono tzw. tarcze antykryzysowe, mające m.in. na celu 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. Koniecznym stało się rzecz jasna także bezpośrednie zwiększenie nakładów na placówki ochrony zdrowia oraz działania służące dostosowaniu podmiotów gospodarczych i instytucji publicznych do funkcjonowania w warunkach pandemii. Pod względem ekonomicznym pandemia COVID-19 swoje piętno mocniej odcisnęła jednak na czeskiej gospodarce. Pomimo uruchomienia licznych pakietów pomocowych dla przedsiębiorców, które zawierały m.in. zwolnienia podatkowe, nisko oprocentowane kredyty, wydłużenie terminu złożenia deklaracji podatkowej i możliwość skracania czasu pracy przy jednoczesnym dofinansowaniu przez państwo pensji pracowników¹⁰, czeska gospodarka, jako jedyna gospodarka w Unii Europejskiej, nie zdołała jeszcze odbudować się po pandemii COVID-19. Przede wszystkim wynika to z otwartego charakteru czeskiej gospodarki, której podstawą jest, nastawiony przede wszystkim na eksport, sektor wytwórczy. Ze względu na wysoki stopień integracji z globalnymi łańcuchami dostaw czeska gospodarka jest bowiem szczególnie podatna na wstrząsy zewnętrzne¹¹.

W przypadku obu państw rozległe wsparcie sektora publicznego i prywatnego w przeciwdziałaniu negatywnym skutkom pandemii przyczyniło się także do pogłębienia nierównowagi finansów publicznych. Z perspektywy deficytu strukturalnego zarówno Polska, jak i Republika Czeska nie były dobrze przygotowane już przed kryzysem pandemicznym. Podkreśliła to Komisja Europejska w swoim raporcie nt. Polski i Czech z 2022 r. Zdaniem Komisji Europejskiej można było lepiej przygotować finanse publiczne na pandemię. Oba państwa nie wykorzystały dobrej sytuacji gospodarczej sprzed pandemii COVID-19, aby przygotować swoje finanse publiczne na pogorszenie koniunktury. Polska i czeska gospodarka rozwijały się wówczas dynamicznie, sytuacja na rynku pracy była najkorzystniejsza w historii, a państwa będące ich głównymi partnerami handlowymi odnotowywały silny wzrost gospodarczy. Zamiast przygotować finanse publicznych na gorszą koniunkturę, oba państwa wdrażały kosztowne polityki, które nie tylko obciążały ich finanse publiczne w krótkim okresie, ale generowały też wysokie zobowiązania długoterminowe (np. niezależne od wysokości dochodów świadczenia społeczne dla rodzin z dziećmi i emerytów oraz odwrócenie wcześniejszych reform, m.in. dotyczącej wydłużenia okresu aktywności zawodo-

¹⁰ *Fiscal Costs of the COVID-19 Pandemic in the Czech Republic*, The Office of the Czech Fiscal Council, Praga 2020, s. 6–8.

¹¹ B. Rogowska, *Rola państwa podczas pandemii COVID-19 w Polsce i Czechach – analiza porównawcza*, „Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy” 2022, nr 69, s. 111–113.

wej). W rezultacie, podczas gdy większość państw UE generowała przed pandemią nadwyżki, Polska i Czechy odnotowywały deficyty budżetowe¹².

Zbrojna agresja Federacji Rosyjskiej na Ukrainę rozpoczęta 24 lutego 2022 r. wywołała kolejny nieoczekiwany wstrząs społeczno-gospodarczy. W rezultacie tego zdarzenia światowe ceny surowców energetycznych oraz żywności wzrosły skokowo, wywołując podwyżkę cen także innych towarów i usług. Polski i czeski bank centralny, podobnie zresztą jak pozostałe banki centrale państw członkowskich UE, zareagowały na tę sytuację zaostreniem polityki pieniężnej. Działania te nie doprowadziły co prawda do masowego wzrostu bezrobocia, ale przyczyniły się do obniżenia dynamiki konsumpcji, osłabionej również przez niski wzrost realnych płac, nienadążający za inflacją. W związku z sytuacją geopolityczną istotnego znaczenia nabrała także intensyfikacja procesu rozbudowy potencjału obronnego państw członkowskich, w tym procesu modernizacji sił zbrojnych. W szczególnie trudnej sytuacji znalazły się kraje Europy Środkowo-Wschodniej, w tym Polska i Republika Czeska. Nie dość, że musiały w krótkim czasie przestawić się z masowo importowanych surowców z Rosji na surowce importowane z innych regionów świata, co przyczyniło się do wzrostu cen tych surowców, a w konsekwencji bardzo wysokiej inflacji, to dodatkowo stanęły przed wyzwaniem wynikającym z potrzeby zapewnienia pomocy uchodźcom z Ukrainy i z gwałtownego pogorszenia się sytuacji geopolitycznej w regionie¹³.

Jak Polska i Czechy, na tle innych krajów Europy Środkowo-Wschodniej, poradziły sobie ze społeczno-gospodarczymi konsekwencjami zbrojnej agresji Federacji Rosyjskiej na Ukrainę? Z jednej strony inflacja w obu państwach była równie wysoka (ok. 15%), jak w innych krajach regionu, ale stopa bezrobocia należała do najniższych w całej Unii Europejskiej. Nie wszystkie wskaźniki ekonomiczne wyglądają jednak tak korzystnie. Oprócz bardzo wysokiej inflacji, Polska zmagą się z malejącą stopą inwestycji (16,7%), której wartość należy do najniższych w Unii Europejskiej. Spośród krajów Unii Europejskiej jedynie Grecja i Bułgaria miały w 2022 r. niższą stopę inwestycji niż Polska. Dla porównania w Czechach stopa inwestycji wyniosła 27%¹⁴. Z kolei polityka budżetowa obu państw stała się ponownie proinflacyjna. Jak słusznie zwróciła obu państwom uwagę Rada Unii Europejskiej, w ramach procedury Semestru Europejskiego, efekt takiej polityki makroekonomicznej nie poprawia konkurencyjności gospodarki i przerzuca ciężar kosztów tej polityki na przyszłe pokolenia¹⁵.

¹² Por. szerzej: *Sprawozdanie krajowe 2022 – Polska*, SWD(2022) 622 final oraz *Sprawozdanie krajowe 2022 – Czechy*, SWD(2022) 605 final.

¹³ P. Frankowski, *Konsekwencje wojny rosyjsko-ukraińskiej dla gospodarki światowej*, [w:] A. Gruszcak (red.), *The war must go on: dynamika wojny w Ukrainie i jej reperkusje dla bezpieczeństwa Polski*, Kraków 2023, s. 33–41.

¹⁴ Najwyższa Izba Kontroli, *Analiza wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2022 r.*, <https://www.nik.gov.pl/plik/id,27852.pdf>, s. 12–13 [dostęp: 10.02.2024].

¹⁵ Zalecenie Rady z dnia 14 lipca 2023 r. w sprawie krajowego programu reform Czech na 2023 r., zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Czechy programu konwergencji na

3. Fundusze pozabudżetowe w Polsce na przykładzie Funduszu Przeciwdziałania COVID-19

Według danych przedstawionych przez Najwyższą Izbę Kontroli w 2022 r. funkcjonowały w Polsce aż 22 fundusze pozabudżetowe, których obsługę prowadził Bank Gospodarstwa Krajowego. Pięć największych funduszy: Fundusz Przeciwdziałania COVID-19, Krajowy Fundusz Drogowy, Fundusz Pomocy, Fundusz Wsparcia Sił Zbrojnych i Fundusz Kolejowy uzyskało wpływy w wysokości 100,3 mld zł (96,5% wpływów funduszy ogółem) i zrealizowało wydatki w kwocie 104,3 mld zł (97,8% wydatków funduszy ogółem). Wpływy pozostałych 15 funduszy w 2022 r. wyniosły 3,7 mld zł, a wydatki 2,3 mld zł. Zadłużenie tych funduszy, które nie są częścią budżetu państwa, osiągnęło na koniec 2023 r. wielkość aż 422 mld zł, a więc aż dziewięć razy więcej niż w 2015 r. Wydatki poniesione ze środków funduszy odpowiadały wielkości aż 21% wydatków budżetu państwa. W praktyce oznacza to, że co czwarta złotówka realnego długu była poza kontrolą parlamentu¹⁶.

Największe kontrowersje towarzyszyły funkcjonowaniu Funduszu Przeciwdziałania COVID-19, z tego względu w dalszej części opracowania analizie poddane zostaną formy i zasady działalności tego właśnie funduszu pozabudżetowego¹⁷. Został on utworzony na podstawie art. 65 ust. 1 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 ustaw¹⁸. Początkowo Fundusz Przeciwdziałania COVID-19 funkcjonował jako „klasyczny” fundusz celowy, którego podstawowym zadaniem było zapewnienie środków finansowych niezbędnych do finansowania i wsparcia realizacji zadań związanych z przeciwdziałaniem COVID-19. Jednak już po kilkunastu dniach funkcjonowania funduszu nastąpiła zmiana jego formy prawnej i organizacyjnej. W wyniku prze-

2023 r. (2023/C 312/03) oraz Zalecenie Rady w sprawie krajowego programu reform Polski na 2023 r., zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Polskę programu konwergencji na 2023 r. (2023/C 312/21).

¹⁶ Najwyższa Izba Kontroli, Analiza wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2022 r., <https://www.nik.gov.pl/plik/id,27852.pdf>, s. 339-340 [dostęp: 10.02.2024].

¹⁷ Na temat innych form „elastycznego” wykonywania budżetu państwa w okresie pandemii por. G. Kuca, *Formy elastycznego wykonywania budżetu państwa w dobie pandemii COVID-19*, [w:] idem (red.), *Finanse publiczne w sytuacjach kryzysowych. Zagadnienia prawno-finansowe*, Kraków 2022, s. 151–172.

¹⁸ Zob. 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 w celu finansowania lub dofinansowania realizacji zadań związanych z przeciwdziałaniem COVID-19, Dz. U. 2020, poz. 568, ze zm.

kształcenia z państwowego funduszu celowego na fundusz obsługiwany przez Bank Gospodarstwa Krajowego został on w praktyce wyłączony z sektora finansów publicznych, zaś gospodarowanie środkami Funduszu przestało podlegać przepisom ustawy o finansach publicznych i kontroli parlamentu przewidzianej dla ustaw budżetowych. Wyłączając Fundusz spod kontroli parlamentu, rząd tłumaczył – m.in. ustami wiceministra finansów – że decyzje dotyczące pomocy finansowej udzielanej przedsiębiorcom na ratowanie miejsc pracy muszą być podejmowane bezzwłocznie. Aby zapewnić „swobodę i elastyczność działania w tym zakresie”, dysponentem środków zgromadzonych w ramach Funduszu został Prezes Rady Ministrów. Warto także zwrócić uwagę, że wsparcie ze środków Funduszu było udzielane przez jego dysponenta, na podstawie jego pisemnej dyspozycji.

Wpływy Funduszu pochodziły głównie ze sprzedaży obligacji emitowanych przez Bank Gospodarstwa Krajowego oraz wpłat z budżetu państwa. Zobowiązania wynikające z wyemitowanych obligacji objęte są gwarancjami Skarbu Państwa. Obligacje, zgodnie z obowiązującą metodologią krajową, nie powiększają państwowego długu publicznego, ponieważ Fundusz nie jest zaliczany do podmiotów sektora finansów publicznych. Niemniej jednak zwiększają one dług publiczny obliczany według metodologii unijnej. Udzielenie tych gwarancji nie zostało również objęte limitami określonymi w ustawie budżetowej. Termin wykupu wyemitowanych obligacji przypada na lata 2024–2040. Nie można zatem wykluczyć, że przynajmniej częściowo obciąży to budżet państwa lub jednostki sektora finansów publicznych, które będą dofinansowywać wykup tych obligacji. Pozyskanie dodatkowych środków na ten cel może stać się istotnym obciążeniem dla budżetu państwa, powodując wzrost przyszłych wydatków, a w rezultacie również długu publicznego¹⁹.

Z kolei jeżeli chodzi o wydatki Funduszu, to kwota wydatków zaplanowanych na 2023 r., pomimo formalnego zniesienia stanu zagrożenia epidemicznego, wynosiła blisko aż 25 mld zł. Kwota ta nie była jednak ostateczna, bo decyzją premiera plan finansowy Funduszu może się w każdej chwili zmienić. Najlepiej pokazuje to przykład 2022 r., kiedy plan Funduszu miał aż 11 wersji. Praktyka pokazuje też, że wydatki w ciągu roku zwiększają się, a zmiany sięgają miliardów złotych. W relacji do wydatków budżetu państwa wydatki Funduszu stanowiły w 2020 r. – 18,4%, w 2021 r. – 9,7% oraz 8,1% do końca czerwca 2022 r.²⁰ Warto ponadto zwrócić uwagę, że plany finansowe Funduszu, opracowane przez Bank Gospodarstwa Krajowego, nie były publicznie dostępne ani na stronach internetowych Banku, ani na stronie Kancelarii Prezesa Rady Ministrów. Przywołane powyżej dane najlepiej obrazują obecną skalę nieprzejrzystości finansów publicznych²¹.

¹⁹ G. Kuca, *Problem deprecjonowania...*, s. 323.

²⁰ 190 mld zł z Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 – ekstra budżet rządu, który kiedyś trzeba będzie spłacić, <https://www.nik.gov.pl/aktualnosci/fundusz-przeciwdzialania-covid-19.html> [dostęp: 13.02.2024].

²¹ Por. szerzej: M. Serwaniec, *The Debudgetisation of Public Finances in Poland After COVID-19 and the War in Ukraine*, „Politics and Governance” 2023, nr 11(4), 62–72.

O ile w początkowym okresie gromadzone w ramach funduszu środki przeznaczone były na finansowanie lub dofinansowanie realizacji zadań związanych z przeciwdziałaniem COVID-19, o tyle z czasem Fundusz stał się swoistym wehikułem projektów społecznych i rozwojowych. Środki te były bowiem przeznaczane na programy inwestycyjne oraz rekompensaty związane z zamrożeniem cen energii elektrycznej i ciepła. Ze środków Funduszu finansowano ponadto zadania inwestycyjne jednostek samorządu terytorialnego w ramach Rządowego Funduszu Inwestycji Lokalnych, a następnie z Rządowego Funduszu Polski Ład: Program Inwestycji Strategicznych. Jak wykazała kontrola przeprowadzona przez Najwyższą Izbę Kontroli: „w żadnym z tych programów nie wprowadzono przejrzystych zasad podziału środków, a proces podejmowania decyzji w tym zakresie nie przebiegał transparentnie”²².

Na problem funkcjonowania funduszy pozabudżetowych w Polsce uwagę zwróciła także Najwyższa Izba Kontroli. Przy okazji oceny realizacji ustawy budżetowej w latach 2020–2022 Najwyższa Izba Kontroli wskazywała:

[...] na potrzebę zwiększenia przejrzystości finansów publicznych przez zahamowanie wzrostu liczby pozabudżetowych jednostek w sektorze rządowym. Co do zasady zadania tego sektora powinny być finansowane bezpośrednio z budżetu państwa²³.

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli wyłączenie z rachunku budżetu państwa operacji, których charakter wskazywał na zasadność ujęcia ich w tym budżecie, istotnie zmniejsza przejrzystość finansów publicznych i obniża rangę budżetu państwa. W latach 2020–2022 znaczące środki na realizację zadań publicznych były zaplanowane w Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 i w Polskim Funduszu Rozwoju SA celem wsparcia między innymi przedsiębiorstw dotkniętych skutkami przeciwdziałania pandemii. Najwyższa Izba Kontroli nie kwestionowała zasadności pomocy udzielanej podmiotom dotkniętym skutkami pandemii, ale zwróciła uwagę, że zaplanowanie tych środków odbyło się z pominięciem ustawy budżetowej, mimo że miało istotny wpływ na deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych oraz na przyrost długu tego sektora²⁴. Najwyższa Izba Kontroli słusznie zwróciła także uwagę, że nadzwyczajne okoliczności wywołane pandemią nie mogą stanowić wytłumaczenia podstawowych zaniedbań w zarządzaniu Funduszem ani rozwiązań zagrażających systemowi finansów publicznych, szczególnie że rozwiązania przyjęte w pierwszym okresie pandemii kontynuowano również w latach kolejnych²⁵. W przedstawionych informacjach o wynikach kontroli dotyczącej działalności Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 Naj-

²² Informacja o wynikach kontroli: realizacja zadań finansowanych z Funduszu Przeciwdziałania COVID-19, KBF.430.3.2023, nr ewid. 82/2023/P/22/007/KBF, <https://www.nik.gov.pl/kontrola/P/22/007/>, s. 8 [dostęp: 14.02.2024].

²³ Najwyższa Izba Kontroli, Analiza wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2020 r., <https://www.nik.gov.pl/plik/id,24240.pdf>, s. 29 [dostęp: 10.02.2024].

²⁴ Ibidem.

²⁵ Ibidem.

wyższa Izba Kontroli wskazała, że do kluczowych obszarów nieefektywnego zarządzania Funduszem należy zaliczyć: rozproszoną odpowiedzialność, nierzetelną organizację procesu opracowania planu finansowego Funduszu, utrzymywanie środków na rachunkach w kwotach przewyższających realne potrzeby przez długie okresy, nieprzejrzyste zasady przyznawania środków jednostkom samorządu terytorialnego na cele inwestycyjne oraz brak udokumentowanego nadzoru nad Funduszem i monitorowania efektów rzeczowych uzyskanych z przyznanych środków. Należy się zgodzić z przedstawionymi przez Najwyższą Izbę Kontroli wnioskami pokontrolnymi, w których stanowczo podkreślono, że zarówno trudne uwarunkowania społeczno-gospodarcze, w których utworzono Fundusz Przeciwdziałania COVID-19 i w których nim zarządzano, jak również wystąpienie ekstraordynaryjnego stanu wywołanego pandemią, nie usprawiedliwiały niestosowania zasady jawności i przejrzystości postępowania w zakresie gospodarowania środkami publicznymi²⁶.

4. Fundusze *ad hoc* w Republice Czeskiej na przykładzie tzw. Funduszu Ukraińskiego

Zarówno pandemia COVID-19, jak i trwająca wojna w Ukrainie, skłoniły także rząd czeski do finansowania potrzeb społecznych za pomocą tzw. funduszy do-raznych (funduszy *ad hoc*), których zasady funkcjonowania przypominają funkcjonowanie polskich funduszy pozabudżetowych. Praktykę tę można zobrazować na przykładzie funkcjonowania tzw. Funduszu Ukraińskiego, który powołany został do życia na mocy uchwały czeskiego rządu nr 525 z dnia 12 lipca 2023 r.²⁷ W pierwszej kolejności warto zwrócić uwagę na podstawę prawną funkcjonowania tego funduszu. W przeciwieństwie do działających w Czechach od lat funduszy celowych (m.in. Państwowego Funduszu Ochrony Środowiska Republiki Czeskiej), tzw. Fundusz Ukraiński nie został powołany do życia w oparciu o regulację ustawową. Zgodnie z postanowieniami analizowanej uchwały celem tzw. Funduszu Ukraińskiego jest pokrywanie ryzyka płatniczego ponoszonego przez czeskie firmy eksportujące swoje wyroby na Ukrainę. Jak już wcześniej wspomniano, filarem czeskiej gospodarki jest sektor wytwórczy, który wskutek zbrojnej agresji Federacji Rosyjskiej na Ukrainę zaczął borykać się z istotnym problemem braku możliwości ubezpieczenia od ryzyka płatniczego ukraińskich partnerów. Taką gwarancję, której nie zapewniają firmy ubezpieczeniowe, ma zapew-

²⁶ Informacja o wynikach kontroli: realizacja zadań finansowanych z Funduszu Przeciwdziałania COVID-19, KBF.430.3.2023, nr ewid. 82/2023/P/22/007/KBF, <https://www.nik.gov.pl/kontrola/P/22/007/>, s. 10 [dostęp: 14.02.2024].

²⁷ Usnesení vlády České republiky ze dne 12. července 2023 č. 525 ke kapitálovému posílení Exportní garancí a pojišťovací společnosti, a.s. za účelem pojištění vývozních úvěrových rizik na Ukrajinu, <https://odok.cz/portal/zvlady/usneseni/2023/525/> [dostęp: 17.02.2024].

nić zatwierdzona uchwała nr 525, dzięki której rząd stara się utrzymać pozycję czeskich firm na ukraińskim rynku²⁸. W głównej mierze ryzyko związane z obsługą eksportu czeskich produktów na rynek ukraiński przejęła Korporacja Ubezpieczeń i Gwarancji Eksportowych (Exportní garanční a pojišťovací společnost, a.s.), powołana do życia 1 czerwca 1992 r. Zgodnie z obowiązującymi Ogólnymi Warunkami Ubezpieczenia, w ramach tzw. Funduszu Ukraińskiego dopuszczono możliwość skorzystania z jednego z trzech rodzajów ubezpieczeń: 1) ubezpieczenia krótkoterminowego kredytu eksportowego dla dostawców od ryzyka braku płatności „B” (90% ochrony ubezpieczeniowej, 10% udziału własnego); 2) ubezpieczenia kredytu dostawcy finansowanego przez bank od ryzyka braku płatności „Bf” (95% ochrony ubezpieczeniowej, 5% udziału własnego); 3) ubezpieczenia od ryzyka niemożności wykonania kontraktu eksportowego „V” (85% ochrony ubezpieczeniowej, 15% udziału własnego). Zastrzeżono przy tym, że maksymalna wartość ubezpieczenia może wynosić 3 miliony EUR na zagranicznego kontrahenta, zaś długość ubezpieczenia może wynosić maksymalnie 1 rok. Pozostałe warunki stawiane czeskim podmiotom gospodarczym ubiegającym się o ubezpieczenie od ryzyka płatniczego nie są zbyt wygórowane, wystarczy bowiem, aby podmiot posiadał niezbędne doświadczenie w zakresie eksportu, importer znajdował się poza strefą działań wojennych w czasie trwania ubezpieczenia, natomiast rodzaj transportu wykorzystanego przy dostawie produktów na rynek ukraiński nie ma wpływu na kwestie ubezpieczenia²⁹.

Podobnie jak w przypadku polskich funduszy pozabudżetowych, także w przypadku Funduszu Ukraińskiego jego działalność w głównej mierze finansowana jest ze środków budżetu państwa. Na mocy wspomnianej wcześniej uchwały nr 525 z dnia 12 lipca 2023 r. rząd zdecydował o jednorazowym podwyższeniu kapitału Korporacji Ubezpieczeń i Gwarancji Eksportowych w wysokości 239 000 000 CZK, w formie podwyższenia kapitału zakładowego poprzez subskrypcję 239 nowo wyemitowanych akcji zwykłych imiennych w formie zapisu księgowego o wartości nominalnej i cenie emisyjnej 1 000 000 CZK bez publicznej oferty subskrypcji, z wykorzystaniem preferencyjnego prawa jedyne go akcjonariusza do subskrypcji akcji. Decyzja o przesunięciu środków budżetowych została zatem podjęta bez formalnego zaangażowania Izby Poleskiej, która partycypuje przeciw w procedurze uchwalania ustawy budżetowej. Bez wątplenia praktyki takie nie sprzyjają stosowaniu zasady jawności i przejrzystości postępowania w zakresie gospodarowania środkami publicznymi³⁰.

Największe wątpliwości związane z funkcjonowaniem tzw. Funduszu Ukraińskiego wiążą się z kwestią kontroli wydatkowania środków budżetowych prze-

²⁸ *Fond Ukrajina*, <https://www.egap.cz/cs/fond-ukrajina> [dostęp: 17.02.2024].

²⁹ *Ibidem*.

³⁰ Ministerstvo financí České republiky. *Struktura a vývoj státního dluhu*, <https://www.mfcr.cz/cs/rozpocetova-politika/rizeni-statniho-dluhu/statistiky/struktura-a-vvoj-statniho-dluhu> [dostęp: 17.02.2024].

znaczonych na ten cel. Środki wydatkowane w ramach tzw. Funduszu Ukraińskiego nie podlegają bowiem tym samym procedurom kontroli parlamentarnej i społecznej co wydatki ponoszone bezpośrednio z budżetu państwa. Przedmiotowa uchwała nr 525 nakazuje co prawda Ministrowi Przemysłu i Handlu oraz Ministrowi Finansów monitorowanie rozwoju udzielania wsparcia w regularnych odstępach kwartalnych i w razie potrzeby proponowanie rozwiązań dotyczących dalszych procedur w przypadku stwierdzenia nieprawidłowości. Z teoretycznego punktu widzenia w sytuacji wystąpienia jakichkolwiek nieprawidłowości lub niegospodarnego wykorzystania funduszu istnieje, rzecz jasna, możliwość pociągnięcia do odpowiedzialności politycznej Ministra Przemysłu i Handlu lub Ministra Finansów. Jak pokazuje jednak dotychczasowa praktyka ustrojowa, wyegzekwowanie tej formy odpowiedzialności nie zawsze jest możliwe³¹.

Podsumowanie

Reasumując dotychczasowe rozważania, podkreślić należy, że wyjątkowe sytuacje kryzysowe, z jakimi w ostatnich kilku latach borykały się państwa członkowskie Unii Europejskiej, w tym Polska i Czechy, sprzyjały coraz szerszemu wykorzystaniu pozabudżetowych instrumentów finansowych. Wprowadzie zapewniło to rządowi większą elastyczność w zarządzaniu wydatkami związanymi z kryzysem i pozwoliło uniknąć ryzyka przekroczenia poziomu długu publicznego, ale ograniczyło kontrolę parlamentarną nad wydatkami oraz dostęp społeczeństwa do aktualnych informacji o wydatkach publicznych.

Szczególnie w polskim przypadku można zaobserwować wyraźnie, że rozrastanie się gospodarki pozabudżetowej prowadzi nie tylko do instrumentalizacji zasady przejrzystości budżetu państwa, ale również do wydatkowania środków publicznych niezgodnie z ich pierwotnym przeznaczeniem, co potwierdził zresztą raport kontrolny Najwyższej Izby Kontroli. Trzeba przy tym raz jeszcze podkreślić, że wyjątkowe sytuacje, takie jak wybuch pandemii COVID-19 czy zbrojna agresja Federacji Rosyjskiej na Ukrainę, nie są wystarczającymi przesłankami do zwolnienia z obowiązku rzetelnego działania w zakresie wdrożenia mechanizmów gwarantujących gospodarne wydatkowanie środków publicznych. Biorąc pod uwagę powyższe argumenty, należy rozważyć wprowadzenie prawnych ograniczeń w zakresie możliwości korzystania z pozabudżetowych instrumentów finansowych.

³¹ Szerzej na temat problemów kontroli poziomu długu publicznego w Republice Czeskiej w okresie ostatnich kryzysów por. E. Tomášková, *Control of State Debt in the Czech Republic*, „Białystok Legal Studies” 2023, vol. 28, nr 2, s. 251–255.

Bibliografia

Literatura

- Chiru M., *Parliamentary oversight of governments' response to the COVID-19 pandemic: Literature review*, European Parliamentary Research Service, Bruksela 2023.
- Cormacain R., Bar-Siman-Tov I., *Legislatures in the Time of Covid-19*, „The Theory and Practice of Legislation” 2020, nr 8(1–2), <https://doi.org/10.1080/20508840.2020.1816017>.
- Dudek S., Kotecki L., Kurtek M., *Zagrożenia nadmiernego długu publicznego. Edycja 2023*, Warszawa 2023.
- Dudek S., Kotecki L., Kurtek M., *Zagrożenia nadmiernego długu publicznego. Edycja 2022*, Warszawa 2022.
- Frankowski P., *Konsekwencje wojny rosyjsko-ukraińskiej dla gospodarki światowej*, [w:] A. Gruszczak (red.), *The war must go on: dynamika wojny w Ukrainie i jej reperkusje dla bezpieczeństwa Polski*, Kraków 2023.
- Kornberger-Sokołowska E., *Finanse publiczne w Konstytucji (refleksje po 25 latach obowiązywania regulacji dotyczących budżetów publicznych)*, „Państwo i Prawo” 2022, nr 10.
- Kuca G., *Formy elastycznego wykonywania budżetu państwa w dobie pandemii COVID-19*, [w:] G. Kuca (red.), *Finanse publiczne w sytuacjach kryzysowych. Zagadnienia prawno-finansowe*, Kraków 2022.
- Kuca G., *Problem deprecjonowania budżetu państwa*, „Państwo i Prawo” 2022, nr 10.
- Rogowska B., *Rola państwa podczas pandemii COVID-19 w Polsce i Czechach – analiza porównawcza*, „Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy” 2022, nr 69, <https://doi.org/10.15584/nsawg.2022.1.7>.
- Serowaniec M., *The Debudgetisation of Public Finances in Poland After COVID-19 and the War in Ukraine*, „Politics and Governance” 2023, nr 11(4), <https://doi.org/10.17645/pag.v11i4.7242>.
- Tomášková E., *Control of State Debt in the Czech Republic*, „Białystok Legal Studies” 2023, vol. 28, nr 2, s. 251–255, <https://doi.org/10.15290/bsp.2023.28.02.15>.
- Tyniewicki M., Koziół M., *Current Problems of Financial Law in Poland and in the Czech Republic Including Effects of the COVID-19 Pandemic*, „Białystok Legal Studies” 2021, vol. 26, nr 4, <https://doi.org/10.15290/bsp.2021.26.04.04>.

Akty prawne

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 w celu finansowania lub dofinansowania realizacji zadań związanych z przeciwdziałaniem COVID-19, Dz. U. 2020, poz. 568, ze zm.

Usnesení vlády České republiky ze dne 12. července 2023 č. 525 ke kapitálovému posílení Exportní garanční a pojišťovací společnosti, a.s. za účelem pojištění vývozních úvěrových rizik na Ukrajinu, <https://odok.cz/portal/zvlady/usneseni/2023/525/> [dostęp: 17.02.2024].

Zalecenie Rady z dnia 14 lipca 2023 r. w sprawie krajowego programu reform Czech na 2023 r., zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Czechy programu konwergencji na 2023 r. (2023/C 312/03).

Zalecenie Rady w sprawie krajowego programu reform Polski na 2023 r., zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Polskę programu konwergencji na 2023 r. (2023/C 312/21).

Inne

190 mld zł z Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 – ekstra budżet rządu, który kiedyś trzeba będzie spłacić, <https://www.nik.gov.pl/aktualnosci/fundusz-przeciwdzialania-covid-19.html> [dostęp: 13.02.2024].

Fiscal Costs of the COVID-19 Pandemic in the Czech Republic, The Office of the Czech Fiscal Council, Praga 2020.

Fond Ukrajina, <https://www.egap.cz/cs/fond-ukrajina> [dostęp: 17.02.2024].

Informacja o wynikach kontroli: realizacja zadań finansowanych z Funduszu Przeciwdziałania COVID-19, KBF.430.3.2023, nr ewid. 82/2023/P/22/007/KBF, <https://www.nik.gov.pl/kontrole/P/22/007/>, s. 8 [dostęp: 14.02.2024].

Ministerstvo financí České republiky. Struktura a vývoj státního dluhu, <https://www.mfcr.cz/cs/rozpocetova-politika/rizeni-statniho-dluhu/statistiky/struktura-a-vyvoj-statniho-dluhu> [dostęp: 17.02.2024].

Najwyższa Izba Kontroli, Analiza wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2022 r., <https://www.nik.gov.pl/plik/id,27852.pdf> [dostęp: 10.02.2024].

Najwyższa Izba Kontroli, Analiza wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2020 r., <https://www.nik.gov.pl/plik/id,24240.pdf> [dostęp: 10.02.2024].

Regional GDP rebounded after a deep pandemic-induced recession, <https://cohesiondata.ec.europa.eu/stories/s/EU-Regional-GDP-Post-pandemic-rebound/2gic-tfdx/> [dostęp: 13.02.2024].

Sprawozdanie krajowe 2022 – Czechy, SWD(2022) 605 final.

Sprawozdanie krajowe 2022 – Polska, SWD(2022) 622 final.

Fenomén rozšiřování mimorozpočtových finančních nástrojů v době krize: polské a české zkušenosti

Přehled

Řešení socioekonomických dopadů pandemie COVID-19 nebo války na Ukrajině vyžadovalo rychlé a rozhodné kroky ze strany vlád jednotlivých států. Ve většině zemí byly k tomuto účelu využity mimorozpočtové finanční nástroje. Cílem tohoto článku je charakterizovat fenomén mimorozpočtového hospodářského růstu na příkladu polských a českých zkušeností. V obou zemích se jedná o rostoucí přerozdělování části veřejných prostředků určených na realizaci veřejných cílů mimo státní rozpočet. Autoři se rovněž snaží poukázat na základní hrozby spojené s tímto procesem.

Klíčová slova: mimorozpočtové finanční nástroje, mimorozpočtové fondy, veřejný dluh, krize, státní rozpočet.

The phenomenon of proliferation of extra-budgetary financial instruments during crises: the Polish and Czech experiences

Abstract

Tackling the socio-economic consequences of the COVID-19 pandemic or the war in Ukraine required rapid and decisive action by national governments. Most countries used extra-budgetary financial instruments for this purpose. Using the example of the Polish and Czech experience, this article aims to characterise the phenomenon of extra-budgetary economic growth. In both countries we are dealing with a growing redistribution of public funds intended to achieve public objectives outside the State budget. The authors also try to point out some of the fundamental threats that are associated with this process.

Keywords: extra-budgetary financial instruments, extra-budgetary funds, public debt, crisis, state budget.